UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ / CAMPUS DO CARIRI
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO DO SEMIÁRIDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL - PRODER

JOSEFA CICERA MARTINS ALVES

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO PROGRAMA FEDERAL TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: O CASO DO TERRITÓRIO DO CARIRI/CE.

JUAZEIRO DO NORTE
2013

JOSEFA CICERA MARTINS ALVES

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO PROGRAMA FEDERAL TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: O CASO DO TERRITÓRIO DO CARIRI/CE.

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável – PRODER, da Universidade Federal do Ceará/Campus Cariri, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável.

Orientadora: Profª. Dra. Valéria Giannella Alves

JUAZEIRO DO NORTE

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca do Campus do Cariri

A474p Alves, Josefa Cicera Martins.
A participação social a partir do programa federal territórios da cidadania: o caso do território do Cariri/CE / Josefa Cicera Martins Alves. – 2013.
105f. : il. color., enc. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Campus Cariri, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável, Juazeiro do Norte, 2013.
Orientação: Prof. Drª. Valéria Giannella Alves.
Área de concentração: Sociedade, Estado e Desenvolvimento Regional Sustentável.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Territorialização. I. Título.

CDD 338.927

JOSEFA CICERA MARTINS ALVES

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO PROGRAMA FEDERAL TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: O CASO DO TERRITÓRIO DO CARIRI/CE.

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável – PRODER, da Universidade Federal do Ceará/Campus Cariri, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável.

Orientadora: Profª. Dra. Valéria Giannella Alves

APROVADO EM: _____/ _____/2013.

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Valéria Giannella Alves (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC) / Campus Cariri

_____

Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon

Universidade Federal do Ceará (UFC) / Campus Cariri

_____

Profa. Dra. Veronica Salgueiro do Nascimento

Universidade Federal do Ceará (UFC) / Campus Sobral

_____

Profa. Dra. Doris Aleida Villamizar Sayago

Universidade de Brasília - UnB

A Santíssima Trindade.

Aos Meus Pais, José e Francisca.

Aos Meus Irmãos: Suzana, Samara e Cicinho.

.

AGRADECIMENTOS

A Profa. Drª. Valéria Giannella, pela excelente orientação.

As professoras Drª. Suely Chacon, Drª. Verônica Salgueiro e Drª Doris Sayago pelas valiosas colaborações e sugestões.

À Marcivania, pelo incentivo para que eu me inscrevesse no mestrado e por sua contribuição na realização da pesquisa.

Aos componentes do Colegiado Territorial, em especial ao Núcleo Dirigente e aos Articuladores Territorial e Estadual pela contribuição para o desenvolvimento da pesquisa.

À FUNCAP, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas, em especial ao Diego Coelho.

“Mesmo que eu tivesse todo o conhecimento do mundo, se esse conhecimento não servisse para melhorar a vida do meu próximo, de nada me valeria”.

(Josefa Cicera Martins Alves)

RESUMO

O presente trabalho retrata a importância da participação social no Programa Federal Territórios da Cidadania. Mostrando mas detalhadamente como aconteceu o processo de formação do Território do Cariri e do Colegiado Territorial do Cariri – COTECIC. Apresentando como se sucedeu o processo de participação dentro desse colegiado. Foi feito um resgate do significado dos termos, desenvolvimento, território, participação, gestão social e políticas públicas. Para realização desta dissertação foi utilizado o método de pesquisa qualitativa, com aplicação de entrevista, participação nas assembleias territoriais e a realização de um grupo focal. O trabalho traz uma contextualização histórica do surgimento dos programas voltados para o meio rural a partir do momento que o rural deixou de ser só uma visão do lugar de produção, até chegar ao programa Territórios da Cidadania. A pesquisa possibilitou a visualização de alguns pontos que dificultam a participação social, como também aponta possíveis soluções para esses entraves.

Palavras-Chave: Desenvolvimento, sustentabilidade e territorialização.

ABSTRACT

This work shows the importance of social participation in the Federal Territories of Citizenship Program. Showing in detail how it happened but the process of formation of the Territory Cariri and Territorial Collegiate Cariri - COTECIC. Featuring ensued as the process of participation within that council. Was made a rescue of the meaning of terms, development, planning, participation, social management and public policy. For realization of this thesis we used the qualitative research method with application interview, participation in regional assemblies and conducting a focus group. The paper presents an historical overview of the emergence of programs for the rural from the time that the country is no longer just a vision of the place of production, until the program Territories of Citizenship. The research allowed the visualization of some points that hinder social participation, but also suggests possible solutions to these barriers.

Keywords: Development, sustainability and territorial.

RESUMEN

Este trabajo muestra la importancia de la participación social en el Programa Federal Territorios de la Ciudadanía. Indicando detalladamente cómo sucedió el proceso de formación del Territorio del Cariri y del Colegiado Territorial de Cariri – COTECIC. Apunta cómo se desarrolla el proceso de participación dentro de este colegiado. Se hizo un rescate del significado de los términos desarrollo, territorio, participación, gestión social y políticas públicas. Para la realización de esta disertación fue utilizado el método de investigación cualitativa, con la aplicación de entrevista, participación en las asambleas territoriales y la realización de un grupo focal. El trabajo realiza una contextualización histórica del surgimiento de los programas dedicados al medio rural a partir del momento que lo rural dejó de ser solo una visión del lugar de producción, hasta llegar al programa Territorios de la Ciudadanía. La investigación posibilitó la visualización de algunos puntos que dificultan la participación social, como también señala posibles soluciones para esos obstáculos.

Palabras clave: : Desarrollo, sostenibilidad y territorial

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Localização do Território do Cariri..... 24

Figura 02 - Municípios e microrregiões que compõem o TCC..... 64

Figura 03 - Composição do COTECIT..... 67

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Sociedade Imergente X Sociedade Emergente..... 45

Quadro 02 - Critérios utilizados para seleção dos Territórios da Cidadania..... 56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Representantes da Sociedade Civil..... 77

Gráfico 02 – Representantes do Poder Público..... 77

Gráfico 03 – Representantes do COTECI..... 78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEF	Caixa Econômica Federal
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CODETER	Colegiados de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
COTECIC	Colegiado Territorial da Cidadania do Cariri
FIDA	Fundo Internacional Para o Desenvolvimento Agrícola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
ND	Núcleo Dirigente
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNRA	Plano Nacional da Reforma Agrária
PRODER	Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável
PROINF	Projetos de Infra-estrutura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural

PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RMC	Região Metropolitana do Cariri
SDT	Secretária de Desenvolvimento Territorial
TCC	Território da Cidadania do Cariri
URCA	Universidade Regional do Cariri

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16

2 CONSTRUINDO A PESQUISA: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS ADOTADOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO 20

3 A INSURGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: RAZÕES E ENTRAVES 25

3.1 PARTICIPAÇÃO, GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS **..... 25**

3.2 O SURGIMENTO DA GESTÃO SOCIAL E PARTICIPATIVA NO BRASIL **..... 28**

3.3 OS TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. **..... 34**

3.4 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PARTICIPATIVA E DA GESTÃO REPRESENTATIVA NA ELABORAÇÃO E NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. **..... 38**

3.5 DIFICULDADES ENCONTRADAS PARA A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NOS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO POPULAR. **..... 41**

4 AS NOVAS DECLINAÇÕES DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E A DIFÍCIL PASSAGEM DA TEORIA PARA A PRÁTICA: O PROGRAMA FEDERAL TERRITÓRIOS DA CIDADANIA 47

4.1 – REVISANDO A TRAJETÓRIA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO **..... 47**

4.1.1 A crise do desenvolvimento clássico e a emergência do conceito de território. **47**

4.2 A EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL E OS PASSOS DADOS PARA SUA TRADUÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS **..... 50**

4.3 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: O AMADURECIMENTO DE VISÃO, O COMPROMISSO POLÍTICO, AS RESISTÊNCIAS E OPOSIÇÕES. **..... 54**

4.4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 57

4.5 MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS TERRITÓRIOS **..... 59**

5 O TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI 63

5.1 TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE NA HISTÓRIA DO CARIRI 63

5.2 O PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI. 66

5.3 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI 68

5.4 LOCAÇÃO DE RECURSOS NO TERRITÓRIO DO CARIRI 69

5.5 PRINCIPAIS FRAGILIDADES RELATIVAS AO COTECIC: VIVÊNCIAS, OBSERVAÇÕES E CONSIDERAÇÕES 71

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 81

REFERÊNCIAS.....84
APÊNDICE.....89
ANEXO 93

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa em foco retrata os aspectos gerais, características e finalidades do Programa Territórios da Cidadania, tendo como foco de análise principal a realidade teórico-prática desse programa no que se refere ao caso específico do Território da Cidadania do Cariri. A participação social se constituiu em premissa fundamental de análise do COTECIC, visando observar o enquadramento da mesma nas perspectivas relativas ao programa nacional.

Como representante de uma ONG, passei a ser uma das integrantes do colegiado território do Cariri, posteriormente do núcleo dirigente, chegando a ocupar uma vaga na rede estadual e na rede nacional dos territórios. Grande parte das vivências, observações e considerações acerca do COTECIC advém da minha participação.

O Programa Territórios da Cidadania – PTC é conhecido no debate corrente sobre desenvolvimento territorial e se destaca a nível nacional e internacional por algumas características consideradas inovadoras com respeito à tradição das políticas de desenvolvimento.

O Programa Territórios da Cidadania tem dentro dos seus objetivos o propósito de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania, utilizando para isso, a estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Para a edificação dessa estratégia é essencial à participação social e a conexão entre as ações do Governo Federal, Estadual e Municipal.

Após a constituição de 1988 ficou estabelecida uma estrutura jurídica que permitiu a concretização do regime democrático no Brasil. Como consequência do conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos de 1970 e 1980, um conjunto de direitos sociais foi ali estabelecido.

A partir da nova constituição, houve a institucionalização dos conselhos na maioria das políticas sociais no país. Surgindo nesse momento uma nova forma de demonstração dos interesses sociais e de representação das demandas e atores junto ao Estado.

No ano de 2008 foi criado o Território Rural do Cariri e em 2009 ele foi homologado como Território da Cidadania do Cariri. A respeito dessa transição, ocorrida em um curto período de tempo, é válido ressaltar que as pessoas ainda estavam descobrindo o que era o Programa Território Rural do Cariri, enquanto o

mesmo já passava a ser reconhecido como Território da Cidadania do Cariri. Porém um dos pré-requisitos para a criação dos Territórios da Cidadania era o território já ser reconhecido como Território Rural.

A justificativa para essa mudança do Programa Território Rural para Territórios da Cidadania foi à quantidade de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza dentro do território. Esse processo de transição aconteceu muito rápido a ponto de passar despercebido por muitas pessoas. Fato que não possibilitou a compreensão dos componentes do programa sobre as reais finalidades do mesmo.

Com o objetivo de fazer o programa avançar, o articulador territorial em conjunto com o articulador estadual ambos apoiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, começaram a realizar assembleias para divulgação do Programa, chamando para participar pessoas que representavam instituições governamentais e não governamentais, representantes de grupo de jovens, mulheres, quilombolas, afrodescendentes, etc. Enfim, todos os movimentos que desenvolviam algum trabalho social na região, e que poderiam, posteriormente, formar o Colegiado do Território do Cariri – COTECIC.

Depois de dois anos de execução do programa, tornaram-se visíveis alguns pontos que limitavam a participação dentro do Colegiado Territorial do Cariri, como a falta de conhecimento sobre o programa, a distância entre os municípios, entre outras que trataremos ao longo do trabalho. Essa premissa constitui-se no ponto de partida que culminou com a proposta para realização desta pesquisa de mestrado. A inquietação para o desenvolvimento desta pesquisa foi gerada pela observação da distância entre os princípios anunciados pelo Programa Territórios da Cidadania - PTC e as práticas observadas ao se implementar o mesmo programa num território especifico, nomeadamente, o Território da Cidadania do Cariri – TCC no Ceará.

O Programa nasceu na expectativa de contribuir para o desenvolvimento regional, e o Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável visa fomentar e consolidar pesquisas de caráter interdisciplinar sobre temas relativos aos processos de desenvolvimento de uma região. Desta maneira, a pesquisa sobre o processo de participação da sociedade no programa Territórios da Cidadania, em particular no Território do Cariri, visou desenvolver uma pesquisa para identificar e analisar as razões de ineficácia de um Programa que suscitou inicialmente muitas expectativas de inovação e melhoras.

Dessa maneira, o presente estudo surgiu a partir do questionamento entre o plano teórico e o distanciamento prático do processo de participação social no âmbito do Território da Cidadania do Cariri. A hipótese inicial desta pesquisa é que, historicamente, a região de abrangência do estudo não possui uma cultura de participação, advinda especialmente do sistema de coronelismo que, historicamente, apresentou grande influência nessa região. Fato que culminou com a ausência de exemplos exitosos de participação popular.

O Colegiado Territorial da Cidadania do Cariri – COTECIC é o objeto de estudo desta pesquisa e é composto por diversos atores, organizações sociais e políticas, a saber: movimentos social-sindical e popular, fóruns temáticos ou de representação, ONGs, conselhos setoriais e municipais, comitês de mulheres e juventude e redes sociais de cooperação, entre outros.

A partir da minha participação no COTECIC, em especial no núcleo dirigente, como representante da sociedade civil pela ONG Flor do Piqui, fiz várias observações, entre elas a observação das modalidades de participação e a rotatividade das pessoas nas plenárias territoriais, que me levaram a reflexão sobre o significado da participação da sociedade diante do que é proposto pela teoria e pelos princípios norteadores do programa.

O histórico da região, com relação ao desenvolvimento de políticas públicas, nos leva ao difícil questionamento sobre a compatibilidade entre uma cultura de participação e a cultura política consolidada na sociedade observada. As heranças da política coronelista e autoritária não são fáceis de serem ultrapassadas.

Conforme o debate corrente, a participação deveria ser um instrumento de fortalecimento das comunidades, pois o processo participativo transforma as pessoas em protagonistas, ao invés de meras espectadoras dos processos de desenvolvimento.

Seguindo por essa linha de raciocínio, este trabalho teve como objetivo geral identificar os motivos que dificultam a concretização da participação social dentro do Território do Cariri. Além de reconhecer os obstáculos, o trabalho também buscou construir junto ao colegiado territorial, uma reflexão sobre a importância da participação social para o funcionamento do programa e algumas possíveis tentativas para melhorá-lo. O intuito não foi o de apontar os erros cometidos durante

o seu tempo de existência[1], mas identificar caminhos que levem a melhorar o processo participativo para contribuirmos de forma mais direta com o desenvolvimento regional.

Para realização da pesquisa foi escolhido o método qualitativo com aplicação de entrevistas juntos aos membros do Colegiado Territorial do Cariri - COTECIC, realização de um grupo focal com o núcleo dirigente e a participação em assembleias territoriais e micro-territoriais. Além da revisão bibliográfica.

A dissertação foi dividida em seis partes, introdução, quatro capítulos e conclusão. No primeiro capítulo podemos conhecer como foi desenvolvida a pesquisa e onde se localiza esse território. O segundo capítulo faz referencia a participação social nos programas e políticas públicas, apresentando algumas razões e entraves da participação nessas políticas, esse capítulo ainda traz algumas definições sobre os tipos de participação.

No terceiro capítulo podemos observar a transição do conceito de desenvolvimento e o surgimento do Programa Federal Territórios da Cidadania. No quarto e ultimo capítulo apresentamos o Território do Cariri como nosso estudo de caso, apresentando sua característica física e descrevendo as análises colhidas por meio dos métodos utilizados para o desenvolvimento do trabalho.

Por fim, nas considerações finais, são apresentados alguns entraves que impossibilitaram a concretização da participação social, mostrando a incapacidade do Colegiado Territorial de executar as atividades propostas pelo Programa. Também são apresentadas ações que podem ser desenvolvidas para tentar mudar essa realidade, como a realização de oficinas e de capacitações para o Colegiado Territorial sobre as diretrizes do Programa Territórios da Cidadania e a importância da participação social para o sucesso dos projetos executados.

[1] Período considerado para realização da pesquisa.

2 CONSTRUINDO A PESQUISA: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS ADOTADOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

> Só se preserva aquilo que se ama, só se ama aquilo que se conhece (Aloísio Magalhães, 2010).

A pesquisa foi desenvolvida no Território da Cidadania do Cariri, como podemos observar na figura 01, o território está localizado no extremo sul do Estado do Ceará aproximadamente 560 km da capital Fortaleza, ele faz fronteira com os Estados de Pernambuco, Paraíba e Piauí, juntos formam a mesorregião do Araripe.

A sua localização facilita o deslocamento humano no semiárido. Por ser equidistantes da maioria das capitais nordestinas e se destacar como um “oásis” no meio do sertão, constitui-se como “bacia cultural”, passagem ou destino de diversas etnias e culturas. Essas características mostram o Cariri como um território diferenciado, com características que confirmam dicotomias e movimentos de conexões existentes entre o local e o global, o tradicional e o inovador (GIANNELLA & CALLOU, 2011).

Esta pesquisa é do tipo qualitativa, conforme Maanen (1979) *apud* Neves (1996), a expressão “pesquisa qualitativa” assume diferentes significados no campo das ciências sociais, compreendendo um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos no mundo social; trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação.

Para Godoy (1995), algumas características básicas identificam os estudos denominados qualitativos. Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado em uma perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

De acordo com os objetivos, a pesquisa se classifica como exploratória. Segundo Gil (2002), esse tipo de pesquisa tem o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema, com o objetivo de torna-lo mais explícito. Seu planejamento é bastante flexível e, na maioria dos casos são feitos: levantamento

bibliográfico; entrevistas com pessoas que fazem parte do contexto e análise de exemplos ocorridos que ajudam a compreensão.

De acordo com o delineamento da pesquisa os instrumentos escolhidos para concretização da mesma foram:

Pesquisa Bibliográfica – Desenvolvida com base em material já publicado, como os livros, artigos científicos, etc.

Pesquisa Documental – Parecida com a pesquisa Bibliográfica, a diferença está na natureza da fonte, pois os documentos utilizados ainda não receberam um tratamento de cunho científico.

Estudo de caso - É considerado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno dentro de seu contexto real.

Para obtenção dos dados apresentados foram realizadas: entrevistas com alguns membros do Colegiado Territorial do Cariri - COTECIC; participação nas plenárias territoriais e micro-territoriais; participação nas reuniões do Núcleo Dirigente e a realização de um grupo focal com o núcleo dirigente, tudo isso, associados à revisão bibliográfica.

A entrevista é uma “técnica de coleta de informações sobre um determinado assunto, diretamente solicitadas aos sujeitos pesquisados” (Severino, 2007). O roteiro de entrevista (Apêndice A) utilizado na pesquisa pautava alguns pontos chaves, como o processo de participação, o conhecimento sobre o programa e o recorte territorial. Para extrair as informações contidas nas entrevistas foi adotado o método de análise de conteúdo, que Severino define como sendo:

> Uma metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: escritos, orais, imagens, gestos. Um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Trata-se de se compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações (SEVERINO, 2007, p. 121).

As entrevistas foram realizadas no período de 11 de junho a 28 de agosto de 2012, algumas foram aplicadas na plenária territorial realizada nos dias 11 e 12 de Junho de 2012 e outras nas sedes das instituições selecionadas.

Para aplicação das entrevistas foram escolhidas instituições que compõem o COTECIC. Os critérios de escolha foram os seguintes:

- Instituições que compõem o núcleo dirigente;
- Instituições que abrangem mais de um município pelos seus trabalhos;
- Instituições que tenham participação frequente nas reuniões do colegiado;

- Instituições que venham unificar as amostras para que todo o território fosse contemplado.

Ao todo foram realizadas 16 entrevistas, sendo uma com o articular estadual, e as demais estão divididas entre o poder público e a sociedade civil.

O Grupo Focal é uma fonte de informações acerca de um acontecimento, seja pela probabilidade de provocar novas visões ou pela apreciação e problematização de uma ideia em profundidade. O grupo focal possui objetivos comuns que são abordados na intenção de sensibilizar os participantes para agir na transformação da realidade de modo criativo e crítico. O grupo focal instiga o debate entre os participantes, possibilitando que os temas abordados sejam mais problematizados do que em uma entrevista individual (BACKES, 2011).

No dia 15 de fevereiro de 2012 foi realizado um Grupo Focal (anexo G) com os integrantes do núcleo dirigente do território do Cariri, com o propósito de criar uma oportunidade de reflexão junto ao mesmo, quanto à situação da participação no Programa Territórios da Cidadania - PTC no Cariri.

Levando em consideração a filosofia que norteia o PTC, levamos para reflexões questões do tipo:

- A participação tem evoluído ao longo do tempo, dedes o começo do programa até o presente momento?
- O que mobiliza mais os atores dentro do PTC?
- Vocês acham satisfatória a participação dentro do PTC?
- Que ações poderiam ser realizadas para incentivar e melhorar a qualidade desta participação?

O grupo focal teve como facilitadora a Professora Valéria Giannella, que utilizou-se de Metodologias Integrativas[2] para conduzir os trabalhos dentro do grupo.

A pesquisa bibliográfica contemplou temas como: gestão social, territórios, institucionalidades, desenvolvimento sustentável, participação e politicas públicas. Também foram levadas em consideração as experiências vivenciada pelo núcleo dirigente e pelo colegiado territorial nas plenárias territoriais e nas plenárias micro-territorias durante o período da pesquisa.

Voltando-se para ética na pesquisa, serão observados os aspectos como privacidade, confidencialidade, segurança, consciência de que a pesquisa pode ser

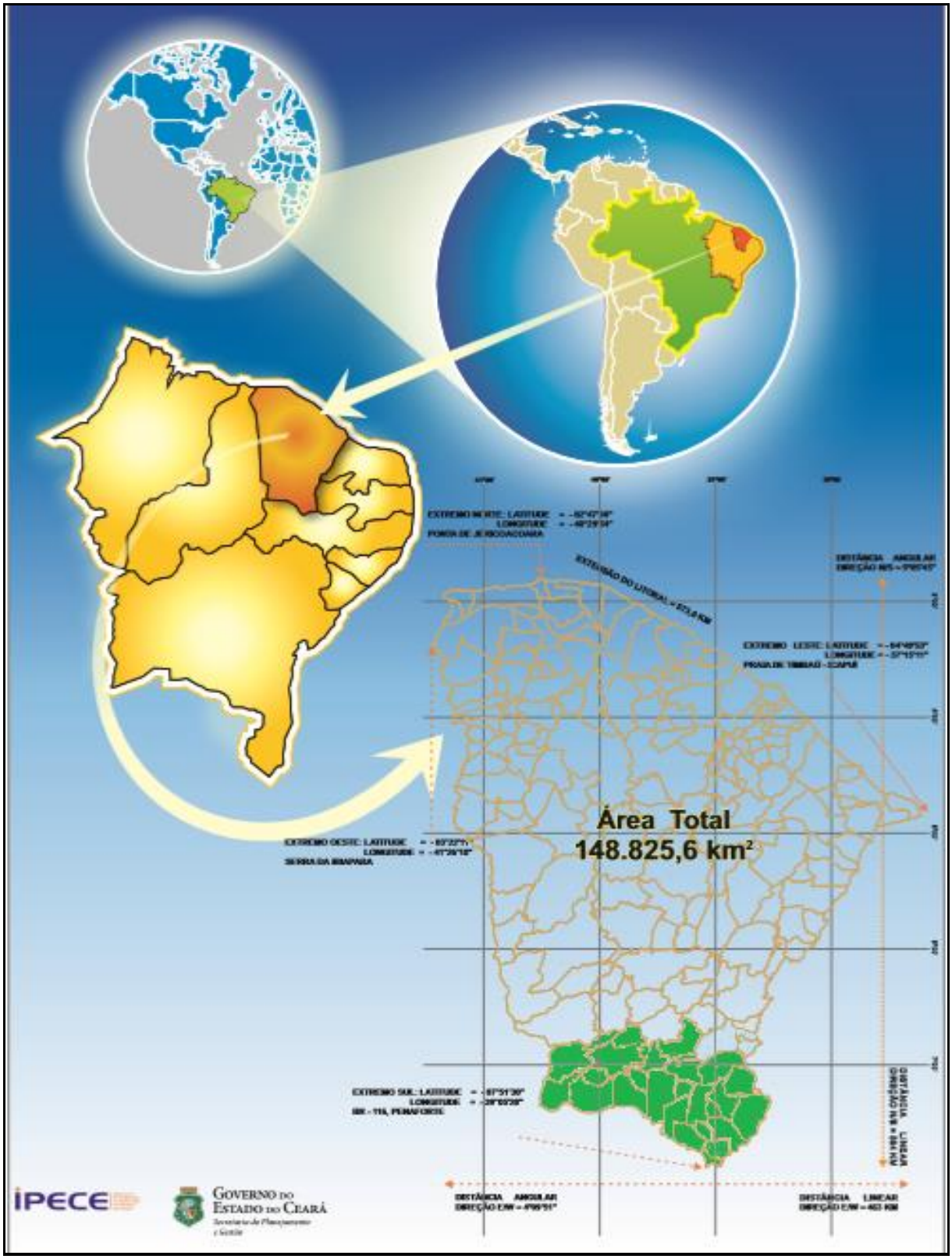
[2] Metodologias Integrativas é a reintegração de razão com emoção, de ciência com arte, análise e intuição, corpo e mente, natureza e cultura (PAIDEIA, 2012).

intrusiva. Entretanto, esta não deverá proporcionar prejuízos ao contexto pesquisado, o cuidado em não se alterar a rotina do contexto como forma de garantir o respeito do entrevistado e que a influencia do entrevistador seja, na medida do possível, minimizada, bem como a integridade da pesquisa e equidade como todos os interessados.

Todos os entrevistados tinham conhecimento da pesquisa e do seu objetivo, eles também eram informados que a sua identidade não seria citada no trabalho, podendo ficar livre para expor sua opinião.

Com o resultado desta pesquisa, a sociedade vai ter ao seu alcance um instrumento norteador dos motivos que inviabilizam a participação social no Território do Cariri, o que proporcionará a oportunidade de fazer reflexões sobre como superar tais dificuldades. A proposta de contribuir para que a participação social se concretize dentro do Território do Cariri foi o que conduziu esta pesquisa que agora apresenta seus resultados.

Figura 01 – Localização do Território do Cariri



Fonte: IPECE (2009), adaptado por Josefa Cicera Martins Alves

3 A INSURGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: RAZÕES E ENTRAVES

> A “participação” é uma categoria usada constantemente em diferentes contextos da sociedade contemporânea e empregada nas mais diversas acepções. Contudo, está carregada de um alto componente político, pois, em algumas ocasiões, a participação é incentivada e, em outras, é vetada (SAYAGO, 2000 p. 40).

Para uma melhor exposição do tema, neste capítulo trataremos de alguns conceitos, como: participação, gestão social e políticas públicas. Recorreremos um pouco à história, em busca de identificar o momento em que a ideia da participação começou a ser considerado um componente necessário às políticas públicas no Brasil. Concluiremos falando sobre os tipos de participação, a sua importância para o sucesso dessas políticas e as dificuldades encontradas pela sociedade para sair de uma situação de “Sociedade Imergente” (caracterizada pela sua dependência, centralização e sem abertura para participação), para uma “Sociedade Emergente” (marcada pela sua autonomia, descentralização e por ter abertura às participações) (SAYAGO, 2000).

3.1 PARTICIPAÇÃO, GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Participação**

Até o início do processo de democratização, o Brasil foi considerado um país com baixa aptidão associativa, esse acontecimento está correlacionado com as formas verticais de coordenação da sociedade política. A literatura a respeito da sociedade brasileira tem mais informações sobre o clientelismo, mandonismos do que sobre associativismo (AVRITZER, 2007).

A participação se concretiza quando permite que os sujeitos, independentes de sua raça, inserção ou classe social, façam parte das decisões que lhes dizem respeito, seja nos aspectos políticos, sociais, cultuais ou econômicos. Para Teixeira a participação significa “fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas” (TEIXEIRA, 1997. p. 187).

Tentando traçar um quadro geral, podemos dizer que, por conta do grave déficit de consenso que os governos democráticos começam a sofrer a partir dos anos 70 e, com mais força ainda, nas décadas seguintes, a participação começa a ser considerada uma estratégia necessária à efetividade do governar, quase uma panaceia. Seria a solução para a crise de legitimidade e de governabilidade que afetou os governos do mundo inteiro (com todas as óbvias especificidades), além do dispositivo capaz de trazer resultados mais eficazes para os projetos financiados pelas entidades de fomento ao desenvolvimento.

Nogueira faz uma reflexão a respeito da complexidade da participação:

> Refletindo sua própria complexidade, a participação expandiu-se, no campo da gestão pública, tanto por pressão de grupos e de indivíduos quanto por iniciativa dos governos: tornou-se, ao mesmo tempo, uma demanda social e uma resposta governamental (NOGUEIRA, 2011, p.133).

Mais adiante aprofundaremos as discussões relativas ao tema participação, esta parte da pesquisa é somente um adiantamento por conta da emergência de discorrer sobre esse conceito chave para as políticas públicas contemporâneas.

- **Gestão Social**

O termo “gestores sociais” provém do termo “gestão social”, sendo que, de acordo com Carrion & Callou (2008), este refere-se a uma gestão centrada no processo de desenvolvimento com proteção da vida, preservação do meio ambiente, atendimento das necessidades e desenvolvimento das potencialidades humanas. Neste processo o Estado, sem perder a centralidade, deixa de ter o monopólio do poder para – juntamente com a Sociedade Civil – planejar, traçar diretrizes e tomar decisões capazes de potencializar as riquezas em sentido amplo, do local.

“A gestão social tem se afirmado na prática mesmo sem ter se gerado um consenso sobre o que representa” (PINHO, 2010, p. 22). Entretanto, “o termo social é muito convencional, indefinido e carregado de ambiguidades e pode ser aproveitado oportunisticamente.” (PINHO, 2010, p. 25).

De acordo com Oliveira (2011), a gestão social é um modo de gerir assuntos públicos, baseada na participação, fluidez de informações, e na busca de

estabelecer formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados, de forma a compartilhar o poder e as responsabilidades com todos.

A gestão social obedece ao modo de gestão própria, agindo num ciclo que não é proveniente do modelo do mercado e nem do Estado, embora estas organizações tenham relações com instituições privadas e públicas, por meio de parcerias para execução dos projetos (FRANÇA FILHO, 2008).

"Na gestão social, espera-se que, tanto os objetivos e resultados, quanto os meios para atingi-los sejam definidos coletivamente" (Shommer & França Filho, 2008).

A gestão social não pode obedecer a uma organização hierárquica, militar, com regras e ordens rígidas impostas de cima para baixo. A ideia de gestão social aproxima os temas da participação e democracia da questão da reforma do Estado e da ampliação da noção de espaço público. Nasceram assim ao longo da última década, vários elementos, órgãos e projetos ligados à noção de gestão social, tais como conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamento participativo, etc.

- **Políticas Públicas**

No século XX surgiu uma nova função para o Estado, a de promover o bem-estar social, essa função demandou do Estado uma atuação diferenciada e ligada mais diretamente aos problemas cotidianos da sociedade, para dar respostas às demandas da sociedade surgem nesse contexto às políticas públicas (Tude, s.d).

Uma política pública normalmente engloba várias decisões e demanda múltiplas ações estrategicamente selecionadas, e entrelaçadas, para implementar as decisões tomadas. Embora as politicas públicas demandem uma decisão política, nem toda decisão politica se classifica como política pública (RUA, 1998).

Conforme Heidemann (2009), as políticas públicas englobam tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. Arte de governar e realizar o bem público. Ações práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade.

Para Tude:

> Políticas Públicas, tradicionalmente, compreendem o conjunto das decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada

> área: (saúde, educação, transportes, reforma agrária etc.), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil (TUDE, s.d, p.02).

Segundo Silva (2000), podemos definir políticas públicas como sendo a resposta para um processo demorado que envolve confrontos, negociações e interesses divergentes entre várias instâncias. Quanto maior o número de atores sociais ou institucionais envolvidos no curso político, mas amplo ele será, o resultado das relações estabelecidas entre eles é o que chamamos de política pública. A política pública pode prever regras e procedimento que impedem ou facilitam o acesso de atores interessados pelo problema e dispostos a colaborar com o curso de ação. Assim é possível abrir ou fechar, em vários níveis, o acesso dos atores aos espaços de decisão e ação conjunta.

Teixeira (2002) aponta as políticas públicas como sendo princípios norteadores de ação do poder público; normas e procedimentos para as relações que envolvem o poder público e sociedade, intervenções entre atores da sociedade e do Estado. Sendo esse o caso de políticas formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que norteiam ações que envolvem aplicações de recursos públicos.

> As políticas públicas visam responder as demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social (TEIXEIRA, 2002, p.3).

Conscientes de que a formulação de políticas públicas é influenciada pelas demandas da sociedade civil por meio de pressão e mobilização social, podemos afirmar que um colegiado territorial ativo pode influenciar nas formulações de políticas públicas para seu território.

3.2 O SURGIMENTO DA GESTÃO SOCIAL E PARTICIPATIVA NO BRASIL

A história da formação política e social do Brasil está marcada por rupturas da ordem institucional sobre diversos aspectos, como o advento do Estado Novo e a ditadura militar. Políticas clientelistas e patrimonialistas, arraigadas à cultura nacional, ainda constituem um grande desafio a ser superado na defesa dos direitos de cidadania da grande maioria da população.

Nesse contexto, práticas autoritárias e espoliativas ainda povoam o Estado de Direito Democrático, amparadas por um sistema político-partidário que privilegia os chamados grupos dominantes da sociedade brasileira. Para esses grupos, detentores do poder de decisão, pode-se transigir com quaisquer valores ou crenças, menos com a preservação da ordem social fundada na desigualdade. Tais grupos disfarçam suas verdadeiras intenções atrás de discursos atualizados.

Na década de 70 e 80, as necessidades da população eram gerenciadas exclusivamente pelo Estado. O governo identificava as demandas da população, criava as políticas públicas e as executava. Essa atitude do governo militar estava relacionada à noção que os governantes possuíam acerca das políticas de desenvolvimento.

Conforme Mattei (2010), na década de 1980 a descentralização política no Brasil era somente uma luta por poder, onde as preocupações dos governantes se davam em saber como eles poderiam arrecadar mais recursos. Com a publicação da Constituição de 1988, o Brasil vivenciou uma descentralização das ações governamentais, expandindo o acesso aos recursos públicos, democratizando suas próprias políticas e visando a redução de custos. Esse acontecimento contribuiu para o fortalecimento dos atores sociais.

A descentralização derivou de um movimento complexo, assim como a própria participação da sociedade civil, e foi por um lado usada para o Estado se livrar de uma parte das ações que custavam demais, e por outro como conquista de uma sociedade que exigia mais protagonismo.

Uma questão que se coloca nesse debate é como essa categoria foi incorporada aos diversos projetos políticos, que Dagnino (2004) chama de “confluência perversa”, assim denominada pelo encontro entre os projetos democratizantes que se constituíram no período da resistência contra os regimes autoritários, e os projetos neoliberais que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias a partir do final dos anos 1980.

Mattei (2010) destaca que dois fatores foram importantes para a descentralização das ações governamentais e ampliação do acesso aos recursos públicos. O primeiro foi à crise do Estado Nacional e sua incapacidade administrativa que deu origem à chamada “Reforma do Estado”, o segundo diz respeito as reivindicações dos movimentos sociais organizados, que pediam pela descentralização e cobravam assentos nos espaços de debates onde eles teriam

influencia nas decisões sobre os rumos das políticas públicas e as ações governamentais.

Na visão de Nogueira (2011), o discurso reformista privilegiou a importância da sociedade civil no contexto e na dinâmica da reforma do Estado.

> "Assim concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele, mas seguramente "estranho" a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos – um lugar, em suma, dependente bem mais de iniciativas, empreendedorismo, disposição cívica e "ética" do que de perspectiva política, organização política e vínculos estatais" (NOGUEIRA, 2011, p. 63).

O reformismo incorporou quatro ideias inerentes ao discurso democrático: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. Sua lógica argumentativa era: menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa, exigindo uma abertura para a sociedade. A sociedade civil, formada de cidadãos organizados passou a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses e/ou de colaboração governamental. A participação e a sociedade civil passaram a ser vistas como a "tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações" (NOGUEIRA, 2011, p. 61).

A ideia de introduzir a sociedade civil nos projetos de reforma do estado começou na década de 1990. Na atualidade muitos assumem a ideia que só se pode haver reforma que produza um estado vivo, competente e democrático se ela trouxer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática. Porém a incorporação do tema ao discurso da reforma fez-se com nítida predominância de uma visão de sociedade civil reduzida a recurso gerencial. "A sociedade civil seria cooperativa e parceira, não seria um campo de luta ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva" (NOGUEIRA, 2011, p. 63).

Ainda na década de 1990, o Brasil estabilizou e formou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático. Nesse período emergiu no setor público uma cultura democrática participacionista, contribuindo para que se tomasse maior consciência da importância do protagonismo social. Contudo isso, a democracia conservou-se mais formal que substantiva, por falta de eficiência, desprovida de vínculos sociais e de instituições socialmente sedimentadas (NOGUEIRA, 2011).

Esse processo de democratização, que teve início com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos dias atuais, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo e seus efeitos sobre as diversas áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos (DAGNINO, 2002).

A participação social é uma categoria que definitivamente se incorporou aos processos de discussão entorno das políticas públicas, sendo considerada como um elemento fundamental para a democratização da gestão dessas políticas, aproximando-as dos cidadãos.

A democratização do Estado, mediante o reestabelecimento de vários dos procedimentos democráticos formais, permite o acesso das novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário. A nova Constituição de 1988, também conhecida como “constituição cidadã” é o marco formal desse processo (DAGNINO, 2002).

Oliveira ressalta que:

> No estabelecimento da nova Constituição o país alcançou, também, um novo e promissor patamar com a incorporação, na lei fundamental, da participação popular nas decisões de interesse público. Este direito vem aos poucos sendo incorporado pelo poder público para levar adiante suas ações. (OLIVEIRA, 2011, p. 3).

Com a redemocratização do país e o surgimento de uma sociedade civil mais forte e organizada, passa-se a enxergar a necessidade das políticas sociais serem geridas de forma diferente, existindo diálogo entre cidadãos e governo, tanto no processamento quando na sua elaboração.

Nogueira destaca que:

> Antes, a convicção era a de que processos participativos, ou mais genericamente, mecanismos de consulta popular, negociação e formação ampliada de consensos, agiriam “contra” o crescimento econômico, na medida em que dificultariam a tomada rápida de decisões e, com isso, prolongariam indevidamente o tempo de formulação e de implementação de políticas. (NOGUEIRA, 2011, p. 121).

Entretanto esse pensamento foi sendo transformado com o reconhecimento de que a participação permite que os processos constitucionais aconteçam de forma mais harmoniosa, fazendo com que as políticas públicas tenham mais eficiência. Dessa maneira, os processos participativos começaram a ser considerados um recursos estratégicos para formulação de políticas públicas.

As transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil se expressam em novas relações. Entre elas, o antagonismo, o confronto e a oposição declarada, que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem espaço para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil. Essa participação é um elemento fundamental de diferenciação entre os vários projetos políticos em disputa (DAGNINO, 2002).

A redefinição da noção de cidadania, empreendida por meio de movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis. Isso acontece com base no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive o de participar efetivamente na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002).

Um avanço na concepção da participação popular foi a criação do Orçamento Participativo (OP), no qual a participação social deve ser incorporada aos processos de governos e de implementação de políticas. No Brasil os partidos de esquerda viam o (OP) como um método que elevaria as comunidades organizadas à categoria de sujeitos das operações governamentais, enquanto os partidos de direita o viam como sendo um dispositivo de transferência de responsabilidades (NOGUEIRA, 2011).

A gestão pública está pressionada pela sociedade em decorrência dos problemas acumulados ao longo dos anos, relacionados à pobreza, às injustiças e as carências. Essa cobrança é fruto do aprofundamento do processo de democratização, das mudanças culturais, da reestruturação produtiva, das novas políticas econômicas e financeiras, da diferenciação funcional e social. Essa pressão, entorno da gestão pública, contribui tanto no sentido de alertá-la e ajudá-la a seguir em frente, quanto no sentido de submetê-la a uma caótica montanha de demandas e de interesses particulares, que congestionam a agenda governamental e impedem o gestor público de desempenhar sua atividade com alguma tranquilidade técnica e política (NOGUEIRA, 2011).

Pode-se dizer que os governos operam cercados por quatro grandes fontes geradoras de pressão, que agem sobre eles com demandas, reivindicações e interesses, ou através de ações combinadas. Essas forças são exercidas pelo plano transacional, subnacional, mercado e sociedade civil (NOGUEIRA, 2011).

A resposta do Estado Federal às pressões sofridas pelas forças subnacionais e transacionais, tem sido a descentralização do poder, como uma tentativa de administrar as pressões estaduais, regionais ou municipais. Só que essa resposta ao invés de fortalecer os governos nacionais tirou mais forças deles. Eles não deixaram de ser soberanos, mas ficaram obrigados a ceder em algumas áreas, encaminhando-se para o que vem sendo chamado de soberania compartilhada. Já a resposta do Estado às pressões sofridas pelo mercado e pela sociedade civil tem sido a privatização e a participação. Em ambos os casos, foram feitas escolhas que pedem o aumento da capacidade de coordenação dos governos sem que esta atitude seja parte da tradição administrativa brasileira, nem que sejam trabalhadas novas posturas a isso direcionadas. Mudanças estão sendo exigidas nos hábitos gerenciais públicos, nos procedimentos administrativos e no vocabulário, técnico e político (NOGUEIRA, 2011) e isso não parece ainda emergir como prioridade percebida.

Nogueira (2011) procura estabelecer um entendimento preliminar a respeito da gestão participativa. Não como uma espécie de definição conceitual, mas como uma orientação teórica, política e operacional que busca aperfeiçoar a gestão mediante algumas ênfases e inovações. Nesse sentido, a gestão participativa:

1 – busca modificar a articulação entre governantes e governados. O gestor governamental relaciona-se com o cidadão de modo não só amigável, mas também interativo, superando distâncias, atritos e unilateralidades.

2 – procura introduzir formas novas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade. O governar deve visar ao povo, fazer-se em seu nome e ser por ele avaliado e controlado.

3 – opera em termos descentralizados e fomenta parcerias, dentro e fora do Estado, isto é, entre as organizações públicas e entre estas e a sociedade civil.

4 – opera para além do formal e do burocrático: busca ter iniciativa e criatividade para produzir resultados efetivos, ou seja, resultados que não se limitem ao administrativo e que estejam, portanto, abertos à transformação social. Trata-se de uma ação técnico-política que busca não apenas “corrigir” políticas equivocadas, mas também resgatar “dívidas” sociais historicamente acumuladas, dedicando-se a alcançar uma aproximação radical entre crescimento econômico, modernização e desenvolvimento social.

5 – procura prestar melhores serviços e constituir-se numa alavanca de democracia e cidadania somente será plausível quando for combinar iniciativas fortes para adaptar o Estado, seu aparato administrativo, para levá-lo a trabalhar de forma nova (DENHARDT, 2012). A participação não reforma por si só, é preciso que os autores envolvidos tenham clareza do seu potencial e consciência que o objetivo só pode ser alcançado se houver uma participação efetiva.

6 – orienta-se por critérios inteligentes de flexibilidade, eficiência e agilidades. Se o aparato público abre-se para a participação, mas não é desburocratizado, a participação não se completa. Se os atores sociais mobilizam-se, mas as coisas não saem de lugar, eles retrocedem e deixam de participar.

7 – dedica-se a inventar formas novas de tomada de decisões e de gerenciamento público. A gestão participativa deve ser capaz de fundir participação com decisão, execução, avaliação e controle, fazendo com que suas operações básicas fiquem articuladas, alimentando-se umas às outras.

8 – não avança exclusivamente com participação, ela depende intensamente de agregação de conhecimento científico e de recursos humanos qualificados, ou seja, de profissionais que dominem o campo técnico-científico e que sejam capazes de pensar de modo complexo, realizar análises concretas de situações e imprimir outro padrão ético à administração pública. A participação não deve ser vista só como recurso de legitimação governamental, mas como espaço de emancipação.

3.3 OS TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

A ideia de participar não diz respeito somente a fazer prevalecer os interesses no processo decisório, visto que em sociedades complexas essa perspectiva tem um alcance limitado e, por vezes, distorcido. Participar está atrelado ao fazer-se presente no debate público democrático, onde pontos de vista se explicitam , formatam-se consensos e se constituem opiniões. Além disso, delineia-se uma ideia de ordem pública e de comunidade política (NOGUEIRA, 2011).

Os indivíduos estão sempre dispostos a participar e só não concretizam esse ato porque são impedidos. Pressuposto que sofre, evidentemente, de uma visão racional ingênua. De contrário, destacamos a afirmação de Nogueira quando diz que “no mundo moderno, a participação resulta de uma complicada operação

pedagógica, política e ideológica. Aquele que participa não o faz sem ônus, sem algum “sacrifício”. Quando esse ônus cresce demais, a participação reflui” (NOGUEIRA, 2011, p. 158).

Os processos participativos são quase sempre longos e vivem ameaçados pela inconstância e pela irregularidade. Para ser constante e regular, a participação precisa de treino, educação política, consciência cívica. Decisões tomadas em momentos de refluxo da participação, por exemplo, ou em fóruns esvaziados e pouco representativos deixam de refletir a opinião da maioria (NOGUEIRA, 2011).

Sayago (2000) dividiu as forma de participação em seis, são elas:

1 – Participação Individual: o sujeito toma sua decisão de forma individual e de livre escolha. Exemplos: as eleições e entrevistas.

2 – Participação Coletiva: as decisões são tomadas de forma coletiva. Exemplo: associações.

3 – Participação Passiva: quando os sujeitos se comportam de modo desejado, sem incomodar. A participação se dá mais de modo quantitativo do que qualitativo. Exemplo: uma consulta de opinião ou repasse de informação.

4 – Participação Ativa: quando os sujeitos assumem o compromisso da luta e da conquista para alcançar os seus objetivos, de forma coletiva e solidária. Exemplo: Movimentos Sociais e ONGs.

5 – Participação Voluntária: de caráter espontâneo, um grupo se junta para resolver problemas imediatos. Exemplo: atividades realizadas em sistema de mutirão.

6 - Participação Instrumental: quando as mobilizações são feitas com o proposito de conquistar posição ou poder. As mobilizações são dirigidas por organizações externas e respondem aos objetivos elaborados anteriormente pelas pessoas responsáveis. A população é incluída, mas as suas decisões são excluídas. Exemplo: programas sociais/participativos desenhados pelos organismos de financiamento internacional como o BIRD E BID.

Para Nogueira (2011), a participação tem um forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Mas todos cogitam ações dedicadas a fazer parte de um determinado processo, decisório ou não. Não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder. Quem participa busca projetar-se como sujeito que traz valores, interesses, aspirações e direitos.

De acordo com Nogueira (2011), tomando como base o mundo da sociedade de classes, do capitalismo e do Estado democrático representativo, podemos visualizar quatro grandes modalidades de participação, são elas:

1ª - A Participação Assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária: ela estabelece uma relação ainda vertical de poder entre “os que têm” e “os carentes”, e é característica nos contextos de extrema da desigualdade ou períodos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção. Ela se dar através de praticas de auxílio mútuo e de mutirão, desenvolvida ao lado de ações filantrópicas de fundo benemérito ou religioso. Ela não tem condições de introduzir mudanças estruturais nessas situações de desigualdade.

2ª - A Participação Corporativa: essa é dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. A participação é fechada em si com um propósito particular. Foi esse tipo de participação que presenciou a origem do sindicalismo moderno. Tanto quanto a participação assistencialista, essa é uma modalidade universal de participação.

3ª - A Participação Eleitoral: projeta-se para o campo político, a princípio não visa defender apenas interesses particulares, mas intervém diretamente na governabilidade e tem resultados que dizem respeito a toda coletividade. Ela é limitada a um momento específico, a partir do qual os eleitores delegam todo o seu poder de julgamento, intervenção e mobilização, para os eleitos.

4ª - A Participação política: essa complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. A ação de votar é uma forma política de participação. A participação propriamente política, contudo, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo. É mediante a participação política que a vontade geral se objetiva, se recria e se fortalece. A participação política convive com interesses, votos, valores e ações assistencialistas. A crise do Estado e os problemas da representação fazem com que a demanda por participação se ampliem. A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governos e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar.

Fazendo uma correlação entres os tipos de participação citados por Sayago (2000) e Nogueira (2011), pode-se proferir que a participação voluntária corresponde à participação assistencialista; a participação coletiva corresponde à

participação corporativa; a participação individual corresponde à participação eleitoral e que a participação ativa corresponde à participação política.

Nogueira (2011) aponta quatro pontos de observação ao longo do século XX sobre as múltiplas combinações entre as quatro modalidades de participação, para ele, elas são a maior referência da democracia moderna.

Em primeiro lugar, os interesses particulares iriam crescer e se voltar contra a democracia representativa, que não estaria preparada para com eles conviverem na intensidade e no formato em que vieram a manifestar-se.

Em segundo lugar, a continuidade e o alargamento do processo de democratização levaria a sociedade, em particular a sociedade civil a demandar sempre mais participação e presença ativa no próprio teatro em que são tomadas as decisões.

Em terceiro lugar, com a complicação dos problemas, eles passam a exigir mais conhecimento especializado para serem equacionados, desse modo à arena política é invadida por técnicos e experts. O cidadão pressiona por mais participação e é, ao mesmo tempo, barrado no terreno em que são tomadas as decisões, por seu conteúdo técnico. A democracia representativa fica presa por essa situação.

Em quarto lugar, a informatização e a exploração impulsionada pelos novos modos e tecnologia de comunicação passam a afetar fortemente os mecanismos e valores da representação, da governabilidade democrática e do Estado.

Mesmo com esses avanços, a participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos, não tem uma progressão linear, e sim tortuosa e contraditória. Historicamente, os partidos políticos no Brasil se inclinaram sempre na direção do Estado, limitando sua busca de representatividade na sociedade civil aos momentos eleitorais e aos mecanismos vistos como os mais eficazes nestes momentos: o clientelismo, as relações de favor, personalismo, etc. (DAGNINO, 2002).

Partindo do pressuposto, que as políticas públicas precisam contar com o envolvimento dos atores sociais, seja como beneficiários diretos ou através de suas formas de organização, essa participação não pode estar restrita apenas a apresentação de pautas, mas como promotora de interferências nos processos que permeiam a construção da agenda de políticas públicas.

3.4 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PARTICIPATIVA E DA GESTÃO REPRESENTATIVA NA ELABORAÇÃO E NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas décadas, cresceu muito o descontentamento social com a gestão pública. Parte desse descontentamento está ligada à má qualidade de alguns serviços públicos. O cidadão descobre que a realidade da esfera pública reserva, por ela própria, várias decepções. Isso faz com que as atividades privadas ganhem poder de atração. O cidadão que sofre decepções não deseja lutar por melhoras, nem democratizar o poder ou consumir bens públicos que lhe seriam devidos como direito, mas opta em cuidar apenas de seus interesses e necessidades privadas, adquirindo os meios com que as satisfazer (NOGUEIRA, 2011).

Com a distância entre a sociedade civil e os partidos políticos, cresceu a insatisfação com a política partidária. Nascendo assim a busca, por parte de organizações da sociedade civil, de relações mais diretas com o Estado. Nesse momento, surge a diferença entre a representatividade advinda das urnas e aquela que se articula nos espaços de participação da sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Quanto mais a democracia representativa foi se mostrando ineficiente, travada pela burocratização e/ou deslocada pela espetacularização midiática, foi ficando mais forte, em importantes segmentos da população, a perspectiva de que a resolução dos problemas sociais e econômicos não mais passaria pela política representativa (NOGUEIRA, 2011).

A crise do Estado e os problemas da representação ampliam a demanda por participação, mas, nem sempre, a participação efetiva.

A constituição brasileira de 1988 ressoa claramente as vibrações da luta contra a ditadura militar e que existem importantes elementos de democracia participativa. Ao mesmo tempo, a partir dos anos 1990, foi-se evidenciando que a descentralização participativa pouco avançava. As formas e os ritmos de descentralização variaram muito, assim como variou bastante o modo como ela foi implantada e funcionou em cada região do país e em cada área das políticas sociais (NOGUEIRA, 2011).

A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de

vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais (NOGUEIRA, 2011).

Nogueira (2011), afirma que:

> A abertura de espaços de participação pode, efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para as demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e, nessa medida, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa (NOGUEIRA, 2011, p. 146).

Para que a gestão participativa tenha sucesso, ela também precisa contar com decisões e orientações governamentais claras: projetos nítidos, consistentes e adequadamente comunicados (NOGUEIRA, 2011).

Nesse sentido o conceito de "participação" começou a ser usado nas últimas décadas por todos que discursavam a respeito da democracia, do Estado e da gestão pública. A ideia de gestão participativa, nos dias atuais, aproxima os temas da participação e democracia da questão da reforma do Estado e da ampliação da noção de espaço público, inclusive aumentando o dilema entre participação e representação (NOGUEIRA, 2011).

A gestão participativa não é uma operação isenta de obstáculos, dificuldades e problemas. Como todo processo de intensificação democrática, graças ao qual entram em cena participantes até então excluídos do processo decisório e da vida pública, a gestão participativa é alvo de disputas, sofre ataques sistemáticos, torna-se objeto de cobiça ou pode ser afetada por manobras diversionistas dos que se sentem particularmente ameaçados ou incomodados (NOGUEIRA, 2011).

Nos espaços de discussão popular, quanto maior a representatividade da sociedade civil, maior é a capacidade de negociação com o Estado. A representatividade tem várias faces e é compreendida de forma distinta por parte de vários autores (DAGNINO, 2002).

Existe um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte da sociedade civil.

Muitas ONGs se veem como representantes da sociedade civil. Com isso, ocorre o aumento da identificação entre "sociedade civil" e ONGs, onde o significado da expressão "sociedade civil" se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de "Terceiro Setor" (DAGNINO, 2002).

A autonomização política das ONGs e seu crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizavam em períodos anteriores, tem criado uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes nem tampouco perante os setores sociais cujos interesses são portadores, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público (DAGNINO, 2002).

As ONGs reconhecem as vantagens que a atuação conjunta com o Estado lhes possibilita. Porém, as que sustentam projetos políticos que não vão além da sua própria sobrevivência material, através de recursos financeiros provindos do Estado, correm o risco da agregação pelo Estado e da perda de autonomia, e também o de virar organizações mais técnicas, menos políticas e faltando relações mais igualitárias e sofrendo a subordinação aos propósitos e necessidades dos governos (DAGNINO, 2002).

O surgimento de fóruns temáticos é a resposta à necessidade de articulação entre as organizações da sociedade civil; como uma forma de garantir uma maior representatividade e uma interlocução eficaz com o Estado (DAGNINO, 2002).

Contudo, representação de conselhos, fóruns, ONGs, etc. também podem fugir da representação da sociedade civil, pois muitos dos que assumem a coordenação ou diretoria são ligados a algum órgão público por meio da política partidária. Dessa maneira, os partidos políticos conseguem conservar seus privilégios de representação e aglutinação de interesses, ficando sobre o seu controle a representação da sociedade civil nesses espaços. Esse deslocamento da noção de representatividade não é obviamente inocente nem em suas intenções nem em seus resultados políticos. Esse entendimento da noção de representatividade reduz à visibilidade social, entendida pela mídia, como sendo um espaço ocupado pela sociedade civil. (DAGNINO, 2002).

Dentro de um espaço participativo encontramos indivíduos em posições-chaves no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participativos. Esse compromisso é um elemento decisivo na implementação das várias experiências. Isso se dá pelo fato desses indivíduos

serem concursados e não terem a sua carreira subordinada ao Estado (DAGNINO, 2002).

Encontramos também pessoas cuja disposição individual é hostil e negativa com relação à participação e que, dadas às posições que ocupam, acabam contribuindo decisivamente para a inviabilização do funcionamento participativo dos espaços público. Esse acontecimento é comum nos espaços públicos de constituição obrigatória, como os Conselhos Gestores (DAGNINO, 2002).

Na atualidade não se pensa mais na participação como sendo o antagônico da representação ou como um meio excepcional da pressão popular, mas sim como um procedimento de práticas sociais democráticas, comprometidas para superar os desafios da burocracia pública e em obter soluções positivas para os diferentes problemas comunitários (NOGUEIRA, 2011).

> A gestão participativa associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem – um Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses, um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil (NOGUEIRA, 2011, p. 125).

A participação gera ganhos políticos fortes, mais que qualquer outra coisa. A gestão participativa pode propiciar opções de políticas públicas mais coerentes. Ela socializa, amplia e fortalece o processo decisório. Em uma modalidade bem instituída de gestão participativa, o cidadão torna-se tão responsável quanto o gestor pelo êxito de uma política (NOGUEIRA, 2011) se bem que com papeis distintos.

3.5 DIFICULDADES ENCONTRADAS PARA A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NOS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO POPULAR.

Segundo Mattei (2010) O que dificulta a prática da democracia no país são as dificuldades de participação das pessoas com interesses comuns e com práticas participativas. É preciso que os autores sociais além de predisposição para negociar e buscar objetivos comuns possibilitem e mobilizem recursos para empreender ações coletivas e participativas dos próprios interessados.

Nos espaços de discussão popular, existe a busca por resolver os problemas de modo que venham beneficiar a todos ou à maioria. Contudo, existem elementos que causam conflitos entre a sociedade civil e o poder público. Entre eles,

destaca-se a partilha efetiva do poder. Existe resistência por parte das esferas do poder público em dividir o poder de decisão com a sociedade civil. Em muitos casos, o poder deliberativo previsto para a sociedade civil se transforma, na prática, em uma função consultiva, ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes (DAGNINO, 2002).

Com a criação dos espaços de discussão, nasceram alguns desafios, tanto para a sociedade civil, como para o poder público. Cita-se como exemplo: o reconhecimento dos diferentes interesses, a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do interesse público e a participação na formulação de políticas públicas que efetivamente expressem esse interesse (DAGNINO, 2002).

Existem diversos mecanismos que impedem uma partilha efetiva de poder e que atuam na direção de inibir a democratização das decisões. Segundo Dagnino:

> O predomínio de uma razão técnico-burocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a “falta de sensibilidade e o despreparo” da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc. (DAGNINO, 2002, p. 283).

A sociedade civil também tem enfrentado um grande desafio para participar desses espaços. Vários espaços de discussões exigem o domínio de um conhecimento técnico que, geralmente, os representantes não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custos, o funcionamento do Estado e etc., demanda das lideranças um investimento de tempo, que, em um quadro de disponibilidade restrita, acaba sendo roubado do tempo dedicado à manutenção dos vínculos com as bases representadas. Essa exigência também retarda a rotatividade da representação nesses espaços, visto a dificuldade de encontrar pessoas com tais conhecimentos. Os eventuais portadores de conhecimento tendem a perpetuar nesses processos enquanto representantes. (DAGNINO, 2002).

Algumas Organizações Não Governamentais – ONGs em conjunto com vários movimentos sociais tem se esforçado para oferecer capacitação para a sociedade civil. Entretanto, uma das maiores dificuldades que eles têm se deparado é o peso de uma matriz cultural hierárquica que beneficia a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes, além de assegurar a política como uma atividade privativa das elites. Os representantes da sociedade civil recebem além da qualificação técnica, a qualificação política, que abrange a convivência direta com

uma multiplicidade de atores portadores de compreensões e interesses distintos (DAGNINO, 2002).

Ainda de acordo com Dagnino é importante destacar que:

> Nesse sentido, o que os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o reconhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público. Dagnino (2002, p. 286)

Tratando-se dos “espaços institucionais”, criados tanto na esfera estatal quanto na esfera publica não estatal, os mesmos se apresentam como formas privilegiadas de tornar as decisões mais inclusivas, democráticas e efetivas.

Para Tenório (2008, p. 41) “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. A participação refere-se à apropriação do direito de construção democrática pelo próprio indivíduo.

Não tem como ignorar que esses ambientes podem ser aproveitados para que se conduza a participação, impedindo que se produzam efeitos incômodos. As pessoas podem “participar”, porém sem se intrometer nas escolhas essenciais (NOGUEIRA, 2011).

Segundo Nogueira:

> A participação não necessariamente produz efeitos ético-políticos superiores, mas pode ser convertida em recurso (gerencial) para solucionar determinados problemas, administrar bens públicos ou viabilizar e legitimar a reprodução polícia e eleitoral de governos ou partidos (NOGUEIRA, 2011, p. 148).

Existem gestores que utilizam a participação para dela tirar proveitos particulares, e gestores que vivem a participação como um meio de emancipação (NOGUEIRA, 2011).

Em alguns fóruns de gestão participativa, debatem-se questões de caráter técnico, contábil e orçamentária. Porém a maioria dos presentes não possuem conhecimentos aprofundados a esse respeito. Nesses casos são comuns os técnicos da área se destacarem e impor o seu modo de ver e agir. Tornado o fórum participativo em algo artificial e instrumental. Para os que promovem a participação com fins de legitimação é uma opção muito utilizada. Eles solicitam reuniões não para que as pessoas possam decidir ou fazer escolhas efetivas, mas para que a

mesmas sancionem o que já está decidido segundo as normas técnicas, administrativas e partidárias (NOGUEIRA, 2011).

A tecnologia pressiona a gestão, o modo de vida ficou mais acelerado com as mudanças nos equipamentos. Vive-se num mundo mais veloz, em que as novidades ocorrem com grande rapidez, não se tem mais lugar para a paciência. Ninguém está disposto a esperar, a velocidade transformou-se em valor. (NOGUEIRA, 2011).

> Paradoxalmente, porém, as pessoas também desejam participar, interferir nas escolhas, vocalizar seus direitos e prerrogativas, o que impõe um ritmo mais lento e processual às coisas, chocando-se com as imagens e as expectativas de velocidade. A gestão pública ainda funciona, de modo geral, com base em ritos e ritmos burocráticos não propriamente ágeis nem velozes.... Como os ritos burocráticos são constitutivamente lentos, entram em atrito com a velocidade adquirida pela vida. (NOGUEIRA, 2011, p. 127).

De modo geral, as práticas participativas são limitadas pela ideia de um Estado assistencialista. Onde a população espera que os benefícios cheguem sem que eles tenham que lutar por suas conquistas. Essa é a imagem de um povo que vê o Estado como o pai que resolve todos os problemas (SAYAGO, 2000). Contudo também existe outro tipo de sociedade.

Sayago (2000) definiu a sociedade em dois tipos, a sociedade imergente e a sociedade emergente. No quadro 01, ela distingue as formas básicas de poder e relações entre as duas.

Quadro 01 – Sociedade Imergente X Sociedade Emergente

Sociedade Imergente	Sociedade Emergente
1. Centralização/dependência	1. Descentralização/autonomia
2. Político-pai: “salvador” e protetor	2. Político-gerente: empresário/profissional
3. Gerência hierárquica: administração vertical	3. Gerência social: administração horizontal
4. Políticas públicas com ênfase na infra-estrutura, fechadas e excludentes	4. Políticas públicas com ênfase no social, abertas e includentes
5. A comunidade como centro das práticas assistencialistas e paternalistas	5. A comunidade como centro de debate, discussão e decisão
6. Estilo de direção: patrimonialista e clientelista	6. Estilo de direção: gerência com eficiência e eficácia
7. Desenvolvimento da capacidade federal: atenção centrada na afirmação da federação	7. Desenvolvimento da capacidade local: atenção centrada na afirmação dos municípios
8. Diagnóstico e planejamento impositivo	8. Diagnóstico e planejamento participativo
9. Recurso financeiro administrado pela Federação	9. Recurso financeiro administrado diretamente pelo município
10. Poder concentrado: governo na mão de poucos	10. Poder delegado: governo na mão de muitos
11. Desenvolvimento da individualidade	11. Desenvolvimento da coletividade, espírito de solidariedade e reciprocidade
12. Procura do desenvolvimento econômico-social	12. Procura do desenvolvimento econômico-social sustentável
13. Procura de ganhos econômicos (lucro)	13. Procura de conquistas sociais
14. Padrão político: autoritário, herança	14. Padrão político: troca consensual, democratização das relações Estado/sociedade
15. Paradigma industrial	15. Paradigma informacional

Fonte: Sayago (2000)

Fazendo uma análise na matriz proposta por Sayago (2000) dá para perceber que a diferença nos dois tipos de sociedade está em jogo nos dias atuais. E que existem alguns elementos que impossibilitam a passagem de uma sociedade imergente para uma sociedade emergente. Concordo com a autora quando a mesma fala que a criação de instâncias com objetivo de captar recurso; a disputa das instituições e autoridades pelo controle dos programas e projetos e as políticas

locais, reproduzem esquemas de clientelismo e patrimonialismo, dificultando a passagem de um tipo de sociedade para outra.

Todo processo de participação corre o risco de ser manipulado ou instrumentalizado. Os “mais fortes” não são necessariamente os que têm mais dinheiro ou mais recursos financeiros. São também os que têm maior capacidade comunicativa, ideias melhores, ou melhor organização, maior resistência “física” ou maior disposição “cívica” para participar de conselhos deliberativos, reuniões e assembleias, suportando suas rotinas e seus tempos de deliberação (NOGUEIRA, 2011).

Por meio do cenário detalhado, percebemos a complexidade do processo de participação social, permeado por entraves e possibilidades para a efetivação da participação nos diversos territórios. O Programa Federal Territórios da Cidadania que será retratado no próximo capítulo, traz em sua proposta de execução a oportunidade de se trabalhar com a participação social.

4 AS NOVAS DECLINAÇÕES DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E A DIFÍCIL PASSAGEM DA TEORIA PARA A PRÁTICA: O PROGRAMA FEDERAL TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

> A abordagem territorial implica uma transformação estrutural na visão da relação entre um Estado ofertador de políticas e uma sociedade beneficiária das mesmas, para um modelo onde a oferta e a demanda localizam-se em espaços de corresponsabilidade, autonomia e cogestão (ECHEVERRI, 2010, p. 107).

Nesse capítulo vamos fazer uma análise na história do Brasil, retratando o surgimento do conceito de desenvolvimento e a implantação do Programa Territórios da Cidadania. Retrataremos também como acontece à participação social dentro desse programa, as dificuldades encontradas para a execução do mesmo e a relação entre desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável.

4.1 – REVISANDO A TRAJETÓRIA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Nos anos 70 do século XX, começou uma discussão a respeito de um modelo de desenvolvimento que fosse sustentável. Essa discussão foi estimulada pelos vários fatores de crise que os sistemas econômicos e sociais atravessavam, como a crise ambiental, econômica e social. O entendimento que se tinha sobre o conceito de desenvolvimento no século passado era de uma ação exógena. As ações aconteciam de fora para dentro por meio de investimentos, tecnologia e infraestrutura operadas pelos governos. Só que os resultados apresentaram mais sinais de inadequação e de crise. Por conta dos resultados insatisfatórios, no mesmo século abriu-se espaço para os processos endógenos, que estimam e aproveitam as potencialidades locais. Hoje podemos observar as características do processo endógeno, meditar sobre os desdobramentos que ele traz para os sistemas de governo territorial preocupados com a indução do desenvolvimento (GIANNELLA & CALLOU, 2011).

4.1.1 A crise do desenvolvimento clássico e a emergência do conceito de território.

A preocupação com o Desenvolvimento iniciada no século XX se estende aos dias atuais. Iniciadas na década de 40 e com maior intensidade depois da

Segunda Guerra Mundial, as discussões sobre o conceito de desenvolvimento se estendem de forma contínua (GIANNELLA, 2006).

O conceito de desenvolvimento foi citado pela primeira vez em 1949, no discurso de Harry S. Truman, que na época era o presidente dos Estados Unidos de América. Ele qualificou de subdesenvolvidos os países do hemisfério sul do mundo e chamou os EUA e demais países industrializados a ajudarem aqueles países para saírem daquela condição infeliz para se juntarem aos países industrializados e prósperos. Com essa qualificação, ficou subentendido que existia uma linearidade de percurso entre os países subdesenvolvidos e os países desenvolvidos, e que a única saída seria o crescimento econômico. Com isso se estabelece o conceito de desenvolvimento ligado ao crescimento econômico. Como consequência dessa afirmação, mais de um bilhão de habitantes do planeta foram colocados na condição de subdesenvolvidos. Sendo ignorada sua identidade, pertencimento geográfico, pertencimento cultural, as razões histórico-políticas e sociais que determinam sua situação (GIANNELLA & CALLOU, 2011).

Bresser-Pereira (2006) faz uma retrospectiva na história e relata que o desenvolvimento econômico é um fato que ocorre nos países ou estados-nação que concretizaram a sua revolução capitalista. Revolução essa, caracterizada pelo aumento contínuo da produtividade ou da renda por habitante. “O desenvolvimento é, portanto, um fenômeno relacionado com o surgimento das duas instituições fundamentais do novo sistema capitalista: o estado e os mercados” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.5).

Acontece que, os períodos de crise (econômica, ambiental e social) se encarregam de instigar a reflexão e a criatividade; servem para pensar e rever as modalidades postas de desenvolvimento, reconsiderar lógicas já tidas como evidentes e se abrir para inovações. No século passado, a partir dos anos 70, concomitante com a crise econômica e social que afeta boa parte do mundo autodefinido de desenvolvido, começa a se perceber “a inadequação da visão unívoca, centralizadora e sempre importada de fora para dentro, do desenvolvimento” (GIANNELLA & CALLOU, 2011, p. 6).

Aparece então a relação possível entre o Desenvolvimento (entendido como processo) e o Território e, diversamente da antiga “via de mão única”, sobressai a multiplicidade e flexibilidade dos caminhos a serem percorridos com vistas ao alcance do objetivo. Elementos que anteriormente eram ignorados, como o

capital social, a identidade cultural da sociedade, a capacidade de inovação, etc., começam a despontar hoje, quando o assunto é analisar, interpretar e construir as condições para o fenômeno Desenvolvimento acontecer. Tudo isso contribuiu, ao longo das últimas décadas, para a construção do discurso corrente sobre o Desenvolvimento Local e Sustentável (GIANNELLA & CALLOU, 2011).

De acordo com Silva (2012) podemos entender o território como sendo:

> [...] a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento (SILVA, 2012, p.7).

A resolução de nº 52 de 16 de fevereiro de 2005, mostra que a definição de território utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário é um:

> "Espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial".

Echeverri (2010) destaca três aspectos chaves nessa definição de território. O primeiro é a ligação entre o urbano e o rural, que mostra a interligação das relações funcionais, econômicas e sociais entre os espaços de baixa densidade populacional e os grandes centros urbanos. O segundo é o caráter multidimensional, que busca um equilíbrio entre a visão econômica presente nos conceitos mais tradicionais de desenvolvimento rural com a introdução dos aspectos sociais, ambientais, políticos e culturais como essenciais na construção das ações e programas. O terceiro e último ponto é a introdução do tema da identidade e sua relação com a coesão social.

Vale destacar aqui que conforme MDA (2004), o conceito de território está muito mais além do espaço físico e da delimitação geográfica; ele concretiza uma abordagem que transversaliza eixos aglutinadores como o ambiente e a economia, a sociedade e a cultura, a política e as instituições; inclui, portanto, a observação da população, com seus grupos sociais, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, os quais manifestam coesão social e cultural, e que acabamos definindo como "identidade territorial".

Para Bacelar (2008), os territórios são “construções sociais, como nos ensina a Geografia Regional e a História”. Pois cada um tem o seu meio ambiente, passou por um processo de ocupação humana, tem seus próprios valores, suas manifestações culturais, sua própria identidade.

> A adoção do Território como unidade de gestão significou um ponto de ruptura em função da introdução de uma diferenciação entre o espaço vivo, funcional, com dinâmicas sociais e culturais que, não necessariamente, correspondem aos recortes espaciais e territoriais da divisão político-administrativa, refletida nos estados e municípios, como havia acontecido até o ano de 2003. Foi introduzido o critério de que a unidade de intervenção da política deve corresponder com a realidade territorial, regional e espacial, como condição para o alcance de um maior impacto dos instrumentos de política (ECHEVERRI, 2010, p.90)

Identificamos na gestão territorial o processo de desenvolvimento endógeno, onde são levadas em considerações as características próprias e únicas de cada território. O planejamento é feito, a princípio, partir do local, de baixo para cima, de caráter participativo, e buscando a autogestão dos Territórios.

Partindo do principio que o desenvolvimento sustentável é um processo que articula as dimensões econômico-produtivas, ambientais, culturais, sociais e institucionais, onde a participação dos atores sociais é fundamental em condições de equidade e amplo acesso, podemos afirmar que, a gestão a nível territorial torna-se relevante para a construção do caminho do desenvolvimento.

4.2 A EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL E OS PASSOS DADOS PARA SUA TRADUÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme vimos descrevendo, na virada dos anos 90 para a década atual surge, na fala das organizações públicas brasileiras, o que podemos definir de “enforque territorial”. Olhando a partir do ponto de vista específico do desenvolvimento rural, uma das primeiras iniciativas práticas que testemunham esta virada foi à ampliação da escala geográfica do Pronaf-Infraestrutura (investimentos em infraestrutura, antes restrita aos municípios). Em 2003 é criada a SDT/MDA (Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário), logo depois a retórica do desenvolvimento territorial ganha adeptos e se manifesta nas esferas dos governos federal e estaduais (FAVARETO, 2009).

Na esfera do Governo Federal, a Secretaria Desenvolvimento Territorial – SDT – é o principal agente disseminador da abordagem territorial. Ela foi criada em 2003 para gerenciar os recursos provenientes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Infraestrutura. Em seguida, à gestão do Pronaf-infraestrutura se juntou as ações de capacitação e apoio a negócios, todas elas aglomeradas num conjunto denominado PRONAT (Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais) (FAVARETO, 2009).

Segundo Rocha (2012), a SDT assumiu a missão de "apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e à integração de políticas públicas" (ROCHA, 2012. p.6).

> Com a criação da SDT e a autonomização da vertente Infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto a isso modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais (FAVARETO, 2010, p. 31).

Na esfera dos Governos Estaduais, a adoção do adjetivo territorial pelo MDA, fez com que alguns governos se espelhassem e assumissem esse tipo de enfoque enquanto orientador de suas políticas; os estados que mais se destacaram nesse sentido foram Bahia e Pernambuco. Podemos citar ainda, como experiência positiva de territorialização na esfera estadual, o Projeto Dom Helder Câmara, que é fruto de um acordo entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola). O projeto apoia a produção e a comercialização agrícola e desenvolve ações sociais nas áreas de educação e saúde. Essas ações acontecem em municípios aglomerados. Dentro dos estados existem outros exemplos, que mesmo não se utilizando do adjetivo territorial, trazem elementos compatíveis com essa abordagem, como os programas de microbacias ou de gestão de recursos hídricos, embora neles chame atenção à ausência de organizações sociais dos setores mais pobres, assim como da agricultura familiar (FAVARETO, 2009).

Ortega e Mendonça (2005) destacam a linha de crédito do Pronaf Infraestrutura como uma importante iniciativa de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas numa abordagem que leva em consideração

necessidades territoriais e não setoriais e que obriga os municípios a se organizarem para poder se candidatar aos projetos de infraestrutura coletiva. Os municípios deveriam formar Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural com fim de monitorar a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. No bojo deste programa, foi elaborado um esboço de Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e se criou Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural - CNDRS com objetivo de avançar na política de desenvolvimento rural.

No ano de 2003, o governo Lula, através da SDT/MDA, iniciou uma política de "promoção de desenvolvimento dos territórios rurais", considerando que os territórios são espaços de integração, articulação e concentração de diversos atores sociais. Nesse mesmo ano iniciou-se a execução dessa política, cujas ações estão ligadas ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais - PRONAT, inserido no Plano Plurianual (2004-2008).

Para Favareto (2009):

> O fato de que esta política tenha sido criada no interior de um ministério setorial e periférico – o Ministério do Desenvolvimento Agrário –, limitou enormemente o sentido e a eficácia da adoção desta nova abordagem. Apesar do discurso territorial, o leque de agentes envolvidos e as ações apoiadas continuaram restritos ao agro e a seus agentes mais tradicionais. Além da inovação retórica, a única mudança de fato foi a ampliação da escala geográfica das articulações – nem sempre dos investimentos – para o âmbito intermunicipal (FAVARETO, 2009, p. 6).

Com o objetivo de expandir as atuações sob a supervisão da SDT/MDA e com a necessidade do governo federal de mostrar suas ações de cunho social, elaborou-se um novo programa, o Programa Territórios da Cidadania - PTC. Porém, o governo federal já havia lançado anteriormente o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, que contempla um conjunto de investimentos para ser aplicados em infraestrutura e em ações voltadas à competitividade econômica (FAVARETO, 2009).

O PTC surge assim como uma espécie de contraponto de equilíbrio ao PAC, e como uma tentativa de dar unidade a um conjunto de ações antes dispersas por vários ministérios. Nele são congregadas as ações de dezenove estruturas ministeriais, sob a coordenação da Casa Civil (FAVARETO, 2009).

O PTC tem como objetivo: "promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável" (PORTAL DA CIDADANIA, 2012). Para a

execução dos objetivos propostos o programa conta com a participação social das instituições representativas nos territórios e com a integração de ações entre Governo Federal, estadual e municipal. (TERRITÓRIO DA CIDADANIA, 2010).

Como reflexo do PAC e do PTC, hoje é comum se falar em territorialização de políticas e em ampliação dos recursos para investimentos nas regiões interioranas. Contudo, existem dois pontos que impedem a mudança institucional em direção à abordagem territorial. O primeiro é “a exclusividade de apoio a atividades agropecuárias, ou no máximo, artesanais”, e, segundo, é “a política social, com forte exclusividade de participação e envolvimento das organizações de agricultores familiares”. A prova disso é que estão fora do programa Territórios da Cidadania os ministérios da Indústria e Comércio, do Turismo, da Ciência e Tecnologia. Também podemos citar como exemplo a falta de organizações patronais ou de outros setores que não sejam relacionados ao agro participando dos colegiados territoriais (FAVARETO, 2009).

No Brasil, não existe “em âmbito nacional, uma política pública que contemple ações intersetoriais e intermunicipais, tal como prevê a abordagem territorial do desenvolvimento” (FAVARETO, 2009, p.14). Embora existam três políticas que poderiam exigir esse título - o Programa Territórios da Cidadania, o Programa de Apoio aos Territórios Rurais e Programa das Mesorregiões. Contudo, eles ainda mostram o persistir de um caráter setorial (FAVARETO, 2009).

Para Favareto (2009), essa falha é o motivo pelo qual se tem sublinhado a necessidade de concluir a mudança iniciada no final da década de noventa, quando a abordagem territorial alcançou o vocabulário dos planejadores de políticas, porém não se transformou em ações compatíveis com a oratória desta abordagem.

Das três políticas citadas acima, o programa Territórios da Cidadania é o que mais se aproxima do enfoque territorial, pois existem no programa ações de dezenove ministérios e ele tem a visão de fortalecer a dinâmica econômica no interior do Brasil e promover a cidadania. Embora exista um leque de políticas sociais com o apoio à agricultura familiar (FAVARETO, 2009).

Mesmo o programa Territórios da Cidadania não tendo superado o duplo viés limitante (o viés de combate à pobreza e o viés setorial que restringe as ações à agricultura e aos agentes sociais vinculados ao agro), ele carrega consigo uma característica inovadora com relação à história das políticas territoriais no Brasil. O reconhecimento da necessidade de uma política de grande compromisso político-

institucional para o Brasil rural sob a gestão da Casa Civil, uma instância com capacidade de articulação intersetorial e interministerial (FAVARETO, 2009).

4.3 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: O AMADURECIMENTO DE VISÃO, O COMPROMISSO POLÍTICO, AS RESISTÊNCIAS E OPOSIÇÕES.

Quando o assunto é “desenvolvimento territorial rural”, a primeira indagação que emerge diz respeito à delimitação do que é rural. Por muito tempo, o espaço rural foi pensado como o local da produção agrícola e pecuária. Para onde eram destinadas políticas setoriais, de estímulo à produção e políticas sociais voltadas a amparar a população mais carente. Essas políticas eram planejadas sempre a partir da lógica dos centros urbanos, visando suprimir algumas tensões mais evidentes, provenientes da pobreza e da precarização (PERICO, et al, 2011).

Esse pensamento foi fortemente enraizado na maneira que as pessoas viam o mundo. Esse pensamento estava fortemente enraizado em um olhar moderno para o mundo, onde o rural está sempre ligado às características de retrocessos, carências, atrasos, e tudo que era oposto ao crescimento e ao avanço tecnológico.

A concepção sobre o que é o espaço rural começou a mudar nas duas últimas décadas. Isso aconteceu devido ao fato que a concepção do rural como algo residual (que está além dos limites da cidade) ter sido contestada nos debates acadêmicos e pela força das lutas sociais, que implantaram novos entendimentos a respeito do rural, mostrando o rural enquanto espaço de vida social, que usufrui de direitos, um local de preservação ambiental, etc. Rompendo com o pensamento do rural como um espaço apenas de produção primária, sempre deficitária com relação ao urbano (PERICO, et al, 2011).

O meio rural era desprivilegiado quando o assunto era políticas públicas. Conforme corrobora Bonnal & Kato (2011):

> Até a década de 1990 não havia políticas diferenciadas e com abrangência nacional que levassem em conta uma perspectiva ampliada do meio rural e dos segmentos sociais que o integram. Tradicionalmente, as políticas para o meio rural eram coincidentes com objetivos setoriais, pautando-se em instrumentos de crédito agrícola indiferenciado ou em mecanismos para manutenção dos preços dos produtos agrícolas e, portanto, do setor agrário brasileiro (BONNAL & KATO, 2011, p. 62).

No final dos anos 80, houve algumas mudanças que posteriormente contribuíram para a concepção sobre o que é rural hoje e para formulação de políticas voltadas para o meio rural. Dois exemplos dessas mudanças foram à descentralização das funções públicas do nível federal para outras instâncias e a legalização dos movimentos sociais do campo. Nesse mesmo período no Brasil, se multiplicavam “os estudos que diferenciavam o meio rural das atividades primárias, enfatizando o seu recorte espacial e sua definição como espaço geográfico dotado de relações políticas, econômicas, sociais e culturais próprias e que não se limitavam a aspectos produtivos” (BONNAL & KATO, 2011, p. 63).

Esses acontecimentos contribuíram para a criação das políticas públicas voltadas para o meio rural. No percurso da história, podemos citar aqui alguns pontos institucionais importantes no processo de diversificação das politicas de desenvolvimento rural. No ano de 1985 foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), que foi o responsável pela criação do primeiro Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA). Dez anos depois houve a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). E só no ano de 1999 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que tem se destacado como “um dos mais importantes atores na formulação e implementação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar e para os povos de comunidades tradicionais” (BONNAL & KATO, 2011, p. 63).

No ano de 2003, foi criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). A abordagem do termo “territórios” se justifica pelo fato de mostrar o rural não só como o setor agrícola, e tendo em vista que o território é uma unidade que dimensiona os laços de proximidade entre grupos sociais, pessoas e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (DELGADO & LEITE, 2011).

No processo de identificação dos Territórios Rurais, o governo percebeu que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados, precisando de uma atenção emergencial e de ações ainda mais articuladas. Foi por causa dessa percepção que, em 2008, surge o Programa Territórios da Cidadania. Ele surge com o objetivo de superar a pobreza, ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. A coordenação do Programa é feito pelo MDA, porém a articulação é feita pela Casa Civil, enquanto o

monitoramento é realizado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) (DELGADO & LEITE, 2011).

No ano de 2008 foram aprovados 60 Territórios da Cidadania em todo o País. Esse número aumentou para 120 em 2009. Também passou de 19 para 22 o número de Ministérios e órgãos federais parceiros do programa. Veja no quadro 2 os critérios utilizados para a seleção dos Territórios que seriam enquadrados como Territórios da Cidadania (Território da Cidadania, 2009).

Quadro 02 – Critérios utilizados para seleção dos Territórios da Cidadania

• Ser Território Rural, conforme Programa desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
• Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
• Concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;
• Concentração de populações quilombolas, indígenas e de pescadores;
• Número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
• Número de municípios com baixo dinamismo econômico;
• Ruralidade;
• Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
• Prioridades ou políticas de governo, como Mesorregiões, Consads, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas e Bacia do São Francisco;
• Um mínimo de dois e um máximo de oito Territórios da Cidadania por Unidade da Federação;
• Consulta aos estados, por meio dos Comitês de Articulação Estaduais, na definição dos 60 Territórios da Cidadania beneficiados a partir de 2009.

Fonte: Territórios da Cidadania, 2009

Foi investido no programa pelo Governo Federal em 2008 o montante de R$ 9,3 bilhões para o pagamento de 180 ações e serviços realizados nos 60 Territórios da Cidadania em todo o País. Em 2009 os investimentos passaram para a casa dos R$ 23,5 bilhões, continuou o mesmo número de ações, agora realizados em 120 Territórios da Cidadania (TERRITÓRIO DA CIDADANIA, 2009).

4.4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Bacelar (2008) retrata que, no campo em objeto, diversos conceitos estão sofrendo profunda revisão, inclusive o próprio conceito de desenvolvimento que, sempre menos, nos aparece decorrer do crescimento econômico ou da produção de bens industriais, assim como o progresso não pode ser considerado um processo decorrente de forma linear da industrialização. A necessidade é de construir um conceito de desenvolvimento mais complexo e abrangente. A questão ambiental veio para ficar. O desenvolvimento precisa considerar a questão ambiental e a questão social. Cada vez mais se firma a visão de que não é qualquer crescimento econômico que interessa, e que é preciso conciliar o crescimento econômico com a satisfação das necessidades das pessoas e com sua felicidade.

- **Desenvolvimento Territorial**

Uma das maiores inovações que se deram, a partir da última década do século XX, na concepção do desenvolvimento territorial é o reconhecimento da necessidade de amplos espaços de participação, autogestão e descentralização de decisões na formulação, execução e controle social das ações que compõem as estratégias voltadas para esse objetivo. Isto implica a presença ativa de um amplo conjunto de atores nos diferentes níveis de gestão.

Segundo Silva (2012) o conceito de empoderamento (devolve poder e dignidade a quem desejar o estatuto de cidadania, e principalmente a liberdade de decidir e controlar seu próprio destino com responsabilidade e respeito ao outro) e de protagonismo social (ator principal de suas ações), se tornaram elementos importantes para o fortalecimento das comunidades e para a sustentabilidade da nova proposta de desenvolvimento, que contempla o potencial humano, econômico,

cultural, político e institucional. Sua proposta está voltada para a valorização do capital humano, do capital social e da participação, demandando a observância de valores como a autonomia, a democracia, a dignidade do ser humano, a solidariedade, a equidade e o respeito ao meio ambiente.

Segundo Oliveira (2011), a compreensão de desenvolvimento territorial contempla quatro dimensões dos processos de desenvolvimento:

> [...] a dimensão econômica, por meio da busca de resultados econômicos articulando recursos, fortalecendo cadeias produtivas e integrando redes de pequenas empresas e agricultores; a dimensão sociocultural, buscando mais equidade social, com intensa participação cidadã para a construção da identidade territorial respeitando as diversidades culturais; a dimensão político-institucional, criando novas institucionalidades para a promoção de políticas que enfatizem o exercício da cidadania e a governabilidade democrática; e a dimensão ambiental, enfatizando a gestão sustentável e o uso social responsável da natureza (OLIVEIRA, 2011, p. 50).

Na política de desenvolvimento territorial, a participação dos cidadãos é o principal mecanismo de gestão social.

- **Desenvolvimento Sustentável**

As discussões sobre o tema desenvolvimento sustentável têm ganhado espaço nas diferentes áreas de conhecimento a partir dos anos 80. Esse discurso vem para desfazer o conceito que trata o desenvolvimento como sendo fruto de um crescimento econômico.

O Desenvolvimento sustentável consiste em um pensamento antigo, mas cuja ordenação conceitual ocorre em 1987 com a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas. Este conceito traz com grande impacto a junção de aspectos conflitantes como a preservação ambiental, a sociedade e a economia; aspectos esses, conflitantes no modelo teórico e econômico dominante, não necessariamente, nem naturalmente, conflitantes. A partir deste conceito surge a necessidade de se trabalhar estratégias que possam promover o desenvolvimento social, sem prejudicar o meio em que a sociedade está inserida, e cujas consequências também não acumulem danos para as gerações futuras.

- **Importância do desenvolvimento sustentável para o desenvolvimento territorial**

Neste sentido, diversas estratégias foram criadas objetivando por em prática ações dentro de tal conceito. Entre elas pode-se destacar uma experiência que foi gerada com foco sobre a abordagem de desenvolvimento sustentável, denominada de desenvolvimento territorial, buscando congregar uma visão entre o global e o local, o urbano e o rural.

De acordo com Favareto (2010), em uma breve analise da problemática territorial, o marco na literatura cientifica que promove a associação da idéia de território e desenvolvimento surgiu na França, em 1977, servindo de base a diversos países como Itália e Espanha, passando também a inspirar a literatura normativa, publicados pelo Banco Mundial (1997; 2001), FAO (2004) e CEPAL (2003). A partir de 2000, iniciou-se efetivamente o debate em países da America latina, tais como o Brasil e o México.

Integrar a eficiência econômica que atenda as necessidades das populações atuais e das futuras, programar estratégias ambientalmente adequadas, respeitar o direito de todos com equidade, através de um ambiente político-institucional promotor do bem-estar social e do respeito à diversidade cultural, passou a constituir a nova fronteira do desenvolvimento: o desenvolvimento sustentável.

4.5 MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS TERRITÓRIOS

A Sociedade Civil e os Movimentos Sociais conseguiram, com suas lutas, que a constituição brasileira de 1988 redefinisse o papel do Estado e das políticas de descentralização. Houve uma divisão de responsabilidade no processo de implementação das políticas públicas entre as esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal (ROCHA, 2012).

Para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), dois critérios são essenciais para que o processo de participação social aconteça: o primeiro é um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa, e o segundo é a necessidade de criar ações que focalizem o envolvimento da sociedade, com a formulação de

compromisso de cooperação entre o público e o privado. A participação social, trabalhada pelo Governo Federal no Programa Território da Cidadania, almeja que os agentes sociais, a sociedade civil e o poder público estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas. Participar é, sobretudo, colaborar para o processo de decisão sobre os pontos estratégicas do desenvolvimento (MDA, 2005).

A Gestão Social Territorial se confirma nas novas formas de participação, negociação, alcance de consensos e democratização das decisões que definem a natureza, o foco e as prioridades na aplicação de recursos destinados a política de desenvolvimento territorial. Este modelo participativo torna-se altamente exigente em relação à qualificação dos atores envolvidos, tanto dos agentes públicos como da sociedade civil. Entre os múltiplos aspectos que este processo demanda, a comunicação e a gestão da informação adquirem um papel privilegiado para a qualificação dos atores. A informação adequada, no momento oportuno, nas mãos dos atores envolvidos, é um desafio central e determinante para o êxito da gestão social do desenvolvimento territorial.

Para Echeverri (2010), a base de gestão territorial é o planejamento, que começa do local para o geral, de baixo para cima, com características participativas, de acordo com os processos de descentralização das políticas públicas e procurando a autogestão dos Territórios.

Para concretização desse fato, foram criados os Colegiados Territoriais - CODETER , segundo Echeverri (2010), a concepção dos colegiados territoriais, transformou-se num eixo central da implementação da política, pois a estrutura institucional denota a base de participação e representação dos atores sociais locais. Além disso, o CODETER constitui-se como “o cenário de concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia (ECHEVERRI, 2010, p. 94)”.

Para a composição do CODETER foi estabelecido um principio de paridade, onde só poderia ter no mínimo 50% de atores sociais e no máximo 50% de agentes públicos, instituindo assim um balanceamento importante para os processos decisórios. O CODETER, embora apresente diferenças regionais, tem a sua

estrutura interna composta por uma assembleia geral, um grupo diretor, um núcleo técnico e câmaras temáticas (ECHEVERRI, 2010).

A SDT, com o intuito de dar andamento à estratégia territorial, proporcionou para cada território um articulador, que tem a função de levar informações, acompanhar e assessorar as atividades desenvolvidas pelo colegiado (ECHEVERRI, 2010).

Podemos reconhecer que a importância desses colegiados está na ampliação das possibilidades de controle social das políticas e na divulgação do enfoque territorial do desenvolvimento rural (FAVARETO, 2010).

A descentralização, promovida pela constituição de 1988, dá o pontapé inicial para futuras políticas de desenvolvimento territorial, ao permitir que os municípios, antes desprovidos de poderes e recursos, passassem a assumir um papel de destaque no planejamento e na implementação de políticas de desenvolvimento. Entretanto, vários fatores concorreram para que a descentralização não cumprisse suas promessas de promoção do desenvolvimento local: a) a descentralização repassou responsabilidades para os municípios, mas não os meios necessários para dar conta delas; b) a descentralização, por si só, não alterou as relações de poder no município e a forma autoritária e clientelista em que muitas prefeituras ainda hoje, são governadas (ECHEVERRI, 2010).

Com isso, as possibilidades de participação da população, em particular dos grupos mais marginalizados, continuaram muito reduzidas, ou inexistentes. Uma das linhas centrais da estratégia territorial aplicada na política de desenvolvimento rural sustentável do Brasil é a de instituir um espaço político de empoderamento das organizações sociais vinculadas ao processo. O procedimento de como se dará a instituição desse espaço não está claramente explicitado na política, mas é subjacente ao processo como um todo, iniciando-se nos processos reivindicatórios as mobilizações sociais prévias ao desenvolvimento institucional do Ministério e da SDT, até a constituição dos colegiados (ECHEVERRI, 2010).

> Considera-se que a participação deve ultrapassar a permissão aos atores a manifestarem suas preferências e fazer acompanhamento às ações, para colocar sobre a mesa a ideia de que a participação deve traduzir-se em uma divisão diferente do poder de decisão sobre a própria política (ECHEVERRI, 2010, p. 100).

O Programa Territórios da Cidadania chama atenção para um compromisso de desenvolvimento social e econômico. O Programa reconhece que o

desenvolvimento social é mais do que a inserção em uma economia dinâmica por meio da renda, mas que, inclui o desenvolvimento da cidadania (ECHEVERRI, 2010).

Os objetivos do Programa se relacionam mais diretamente com as metas de superação de pobreza e se identifica como uma estratégia diferenciada para dar atenção às populações mais vulneráveis, tanto em termos regionais, como de grupo social. Segundo Echeverri (2010) o programa tem como proposta:

> A superação da pobreza e a geração de trabalho e renda por meio da inclusão produtiva dos mais pobres, a integração das políticas públicas em um marco de planejamento territorial, ampliação dos mecanismos de participação social e a universalização da oferta de programas de cidadania, ou seja, de reconhecimento e garantia de direitos (ECHEVERRI, 2010, p. 105).

A partir da relevancia e da relação existente entre o desenvolvimento territorial e o Programa Territórios da Cidadania chegamos a um contexto específico desse programa: O Progama Territórios da Cidadania do Cariri. Esse programa no teritório do Cariri Cearense possui uma série de perculiaridades, especialmente, na concretização prática dos aspectos teóricos, conforme retratado no capítulo seguinte.

5 O TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI

> "A participação será mais assumida, livre e consciente, na medida em que os que dela participem perceberem que a realização do objetivo perseguido é vital para quem participa da ação e que o objetivo só pode ser alcançado se houver efetiva participação" (WHITAKER, 1993).

Os capítulos anteriores desta dissertação procuram tratar da emergência da participação social dentro de uma estratégia governamental de universalização do acesso aos benefícios do desenvolvimento, por meio de um Programa Federal de incentivo ao desenvolvimento territorial, com ênfase particular na questão do desenvolvimento rural.

Isso nos proporciona o pano de fundo de análise e compreensão para avançar com relação ao objetivo inicial: abordar um estudo específico que conjeture e avalie a dinâmica da participação social em um determinado território, como espaço/arena definida ao desenvolvimento das ações governamentais.

Neste sentido, este capítulo divide-se em duas partes, cada qual com objetivos bem definidos correspondendo ao ponto central desta dissertação:

1º. A primeira parte corresponde a uma breve descrição do território selecionado para realização do estudo de caso, seu histórico e formação, bem como homologação e estruturação voltada à estratégia de territorialização das políticas públicas desenvolvida por um Programa Federal.

2º. A segunda parte trata das atividades desenvolvidas no Território da Cidadania do Cariri, apresentando uma análise das informações disponibilizadas pela pesquisa por meio da sistematização dos resultados colhidos, subsidiando recomendações e conclusão dessa dissertação.

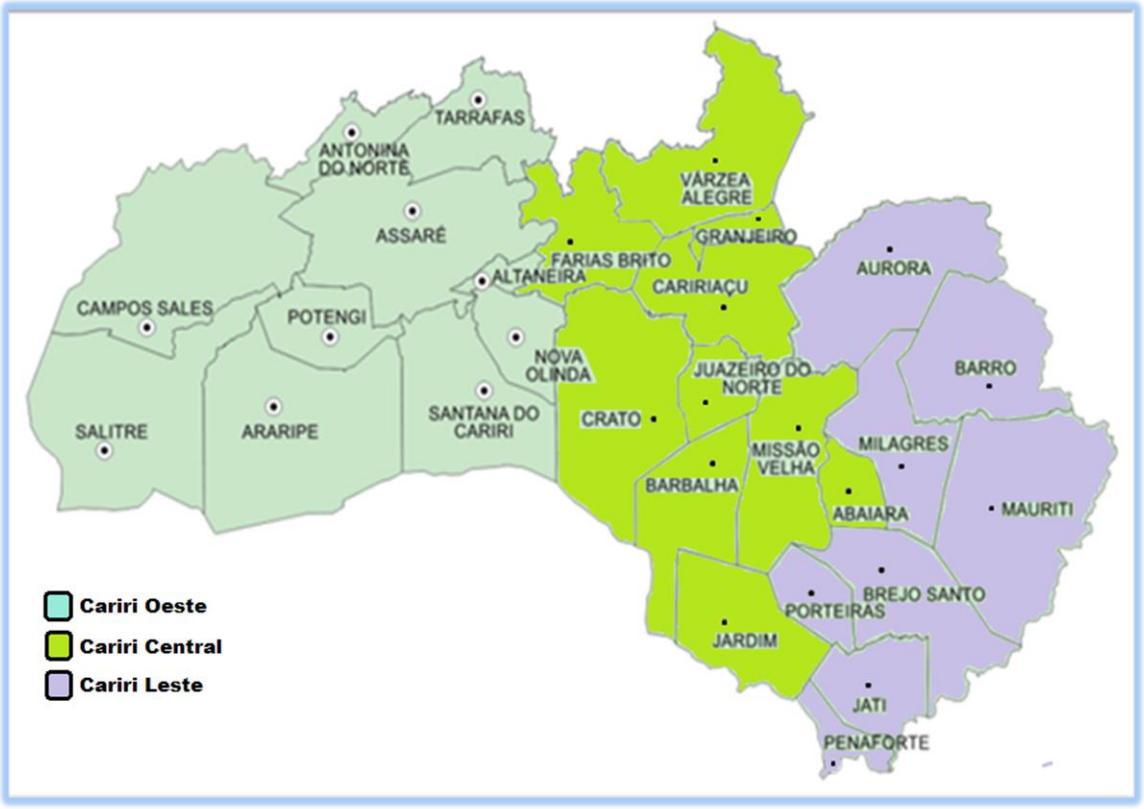
5.1 TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE NA HISTÓRIA DO CARIRI

Para conhecer o espaço e as pessoas que vivem no Território da Cidadania do Cariri é preciso reconstruir a história do lugar e as histórias vividas por seus habitantes, resgatando e compreendendo a formação da sociedade e dos indivíduos, suas práticas sociais, participativas e discursivas.

A partir da leitura de registros da formação do território, pode-se dizer que sua denominação se deu considerando que estas terras eram habitadas pelos índios da tribo Kariri. Com a chegada dos portugueses, por volta do século XVII, trazendo a colonização para estas terras, estes índios passaram por um processo de catequização, sendo agrupados em aldeamentos ou missões. As famílias portuguesas se instalaram na busca por minérios, sendo criadas as primeiras cidades, emergindo outras fontes de renda como a pecuária e o comércio, desencadeando o crescimento da região (BRASIL, 2010).

Considerando a configuração geográfica estabelecida pela Lei Estadual nº 1.153, de 22/11/1951 e as Leis Complementares do Estado do Ceará: Lei Complementar nº 03, de 26/06/1995 – D.O. de 27.06.1995, Lei Complementar n° 18, de 29/12/1999 – D.O. de 29.12.1999 e Lei Complementar n° 34, de 21/05/2003 – D.O. de 23.05.2003, o território do Cariri fica localizado na região sul do Estado do Ceará, sendo formado por 28 municípios, abrangendo uma área de aproximadamente 16.350 km², estando dividido em três microrregiões, conforme apresentado na figura 02:

Figura 02 - Municípios e microrregiões que compõem o TCC



Fonte: IPECE (2009), adaptado por Josefa Cicera Martins Alves

Atualmente, a população do território do Cariri, conforme o censo demográfico realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE corresponde a 930.928 mil habitantes.

As aparências da paisagem são marcadas pelas Depressões Sertanejas, pelos Maciços Residuais e pela exuberância da Chapada do Araripe. Privilegiado pela natureza, o território abriga percentuais representativos da Bacia Sedimentar do Araripe, da Floresta Nacional do Araripe (primeira Área de Proteção Ambiental no Brasil), e o Geopark Araripe, que é um bloco de nove geosítios que se estende pela área de seis municípios cearenses integrantes do Território do Cariri, apresentando um vasto patrimônio biológico, geológico e paleontológico (BRASIL, 2010).

Frutos da miscigenação, das tradições religiosas, da diversidade cultural de indígenas, europeus e africanos, a região do Cariri se tornou um palco das mais diversas manifestações artísticas. Os aspectos culturais são visíveis nas construções de cunho histórico, nas tradições orais, nas danças, na música, na literatura, na gastronomia, etc. (BRASIL, 2010).

O artesanato na região é muito conhecido e de grande importância para o crescimento econômico das famílias, alguns produtos são exportados para diversos países. O artesanato, feito de couro, rendas, cerâmicas, palha, xilogravura e madeiras, é um exemplo dessas expressões artísticas populares da região (BRASIL, 2010).

No território são realizadas várias manifestações culturais, como: comemoração do dia do padroeiro (a), festas de vaquejada, festas juninas, romarias ligadas a figura do Padre Cícero Romão Batista, que trazem, periodicamente, grande quantitativo de romeiros para a cidade do Juazeiro do Norte. O território também apresenta uma boa articulação em termos de organizações sociais, essa afirmação é retratada pelos movimentos social-sindical e popular, fóruns temáticos ou de representação, ONGs, conselhos setoriais e municipais, comitês de mulheres e juventude e redes sociais de cooperação, entre outros (BRASIL, 2010).

O Território do Cariri também engloba a Região Metropolitana do Cariri – RMC, criada em 26 de junho de 2009 pela Lei Complementar nº 78. A RMC é formada pelos municípios de Juazeiro do Norte, Barbalha, Crato, Santana do Cariri, Nova Olinda, Farias Brito, Caririaçu, Missão Velha e Jardim. A RMC tem o objetivo de constituir uma circunstância cultural e socioeconômica capaz de compartilhar com

a capital do Estado a atração de população, equipamentos, serviços e investimentos públicos e privados (CARTAXO, 2008).

5.2 O PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI.

O Programa Territórios da Cidadania – PTC, tem se mostrado um dos programas mais ambiciosos e inovadores da política governamental dos últimos anos no Brasil, quando o assunto é desenvolvimento. Ele tem despertado muitas reflexões, pela maneira de conceber e tentar induzir o desenvolvimento territorial. Outro ponto que chama atenção é a sua preferencia pelos territórios que ao longo da história política do país foram marginalizados, conhecidos como territórios rurais (GIANNELLA & CALLOU, 2011).

A implementação do Programa Território da Cidadania no Cariri Cearense enquanto espaço organizado propício a territorialização, se deu a partir do Pacto Federativo para Territorialização do Estado do Ceará, celebrado em 2009 junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão responsável pela implementação do referido programa.

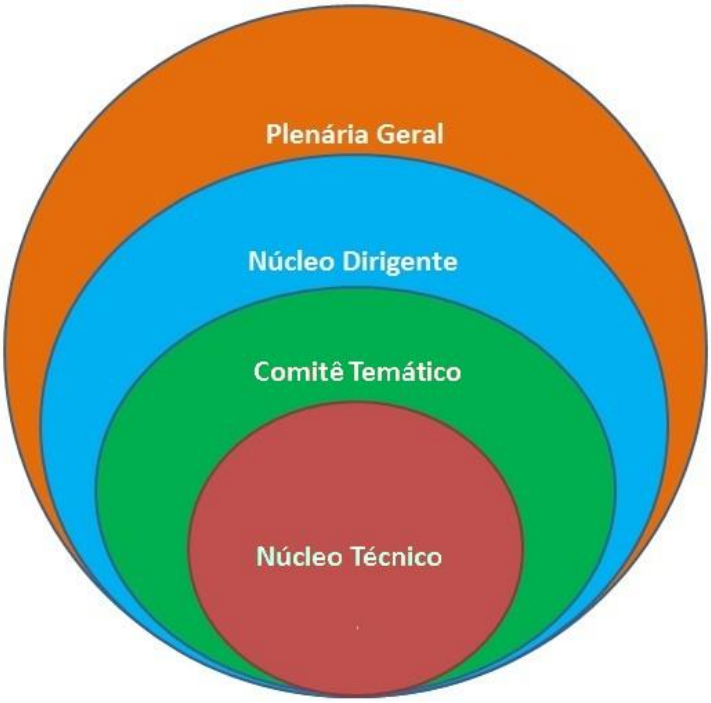
O Território do Cariri foi homologado em março de 2009 pelo Governo Federal, através do Comitê Gestor Nacional do Programa Territórios da Cidadania. Contudo antes de ser Território da Cidadania ele já era desde 2008 reconhecido como Território Rural.

O Colegiado Territorial da Cidadania do Cariri - COTECIC é constituído de todas as instâncias e institucionalidades envolvidas na dinâmica territorial proposta pelo Programa Territórios da Cidadania, instituído de acordo com as recomendações contidas na Resolução 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - CONDRAF, o colegiado é composto por 126 instituições (apêndice B e apêndice C) que tem representatividade nos 28 municípios, respeitando a paridade dos representantes da sociedade civil e do poder público.

No capítulo I, do artigo 1ª, do regimento interno do colegiado, consta que o COTECIC “é um espaço de participação, discussão, deliberação, proposição, gestão e controle social das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável”.

Conforme a figura 03, o Colegiado do Território da Cidadania do Cariri - COTECIC é constituído das seguintes instancias:

Figura 03 - Composição do COTECIT



Fonte: Josefa Cicera Martins Alves, (2013)

De acordo com o Regimento Interno do COTECIC:

- A Plenária Geral é composta por todos os participantes, essa é a instância máxima de deliberação do Território.
- O Núcleo Dirigente é composto por um número de 08 (oito) integrantes, que representam as organizações que compõem o colegiado, observando-se a paridade entre sociedade civil e poder público, essa instância é responsável pela implantação das decisões da plenária geral, pela coordenação das atividades e pelas ações cotidianas do Território, incluindo a representação junto aos órgãos públicos e privados.
- Os Comitês Temáticos são constituídos na plenária geral. Esses comitês discutem e propõem soluções para uma determinada área, assunto ou setor do desenvolvimento territorial, não tem restrição quanto ao número de pessoas.
- O Núcleo Técnico é a instância de caráter operacional, encarregado do apoio técnico e administrativo às ações territoriais, dando suporte permanente ao funcionamento do Núcleo Dirigente e do Colegiado. Constituído a partir da composição dos comitês temáticos.

Essa estrutura de base territorial se fortaleceu mais em 2009 com a criação da Rede Estadual de Colegiados Territoriais e, em março de 2010, com a criação da Rede Nacional dos Colegiados que tem o papel de representar politica e institucionalmente o conjunto dos colegiados territoriais junto às instituições públicas e privadas, participando ativamente nos debates sobre a promoção do desenvolvimento sustentável e solidário, com enfoque territorial, considerando e prezando pela participação e por sua autonomia política (COLEGIADOS EM REDE, 2013).

5.3 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI

Nos seus quatro anos de existência (2009 a 2012), período considerado para realização dessa pesquisa, o Território do Cariri buscou trabalhar de modo dinâmico para envolver toda a sociedade em suas atividades. Uma das técnicas adotadas foi à realização das plenárias (Anexo F) em vários municípios, com o intuito de movimentar o maior número de pessoas possíveis para participar das atividades propostas.

Nesse período foram realizadas várias plenárias, oficinas micro-territoriais, capacitação para o núcleo técnico, reuniões de comitês e do núcleo dirigente. Contudo, o território não tem muitos trabalhos desenvolvidos ou concretizados. O seu trabalho mais impactante realizado foi à construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, fruto das muitas oficinas realizadas nas micro-regiões.

No contexto geral, foram realizadas muitas assembleias territoriais e micro-territoriais, visando a concretização do PTDRS. Para maior credibilidade e qualidade do produto visando a qualificação do PTDRS foi realizada uma plenária em maio de 2010. Para essa assembleia foram direcionados convites aos comitês temáticos (Anexo D) em um total de sete: saúde; saneamento e acesso a água; meio ambiente; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; organização sustentável da produção; e ações fundiárias e infraestrutura. Ressalta-se que somente no mês de novembro de 2010 houve a consolidação do PTDRS (Anexo E).

Segundo Brasil (2010):

> A construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território do Cariri foi realizada dentro do método participativo,

> partindo das premissas que este método faz com que todos os segmentos envolvidos na construção do território sejam ouvidos, tenham as suas opiniões respeitadas e os dados sejam o mais aproximado possível da realidade.
> Sabe-se que a atitude de fazer um planejamento participativo, reduz custos em geral aumenta a eficiência do modelo a ser apresentado e a eficácia do processo. A Gestão Participativa forma gestores locais e regionais, dissemina o conhecimento técnico, científico e humano dos diversos atores participantes nos diversos processos promovendo o desenvolvimento local de forma sustentável (BRASIL, 2010, p.16).

Oliveira (2011) ressalta que o objetivo dos Territórios da Cidadania segundo o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), é de gerar o crescimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia que desenvolva todo o território sem trazer prejuízos ao longo prazo. Para isso é fundamental a participação social e integração de ações entre as três esferas de governo: Federal, Estadual e municipal.

Segundo Echeverri (2010), os objetivos do programa estão relacionados diretamente com as metas de superação de pobreza e com a estratégia de atenção diferenciada para as populações mais vulneráveis.

Diante do exposto, observamos que as atividades desenvolvidas pelo COTECIC são em número reduzido, ficando aquém das necessidades e demandas do território de abrangência discutido nas plenárias. As poucas atividades realizadas não são de características impactantes, ficando restritas as oficinas, plenárias e algumas capacitações.

5.4 LOCAÇÃO DE RECURSOS NO TERRITÓRIO DO CARIRI

No ano de 2009 foram previstas 78 ações por meio do Programa Territórios da Cidadania para o Cariri - CE, com a previsão de investimentos na ordem de R$ 491.499.715,54. Ao final de 2010, o Portal da Cidadania confirmou a execução das 78 ações, porém, o recurso investido correspondeu, até o momento, a R$ 458.675.725,95 junto às ações previstas. (TERRITÓRIO DA CIDADANIA, 2010).

Para o ano de 2010, foi previsto um total de 59 ações com a atuação de 11 ministérios que integram o Programa, correspondendo a um valor de R$ 507.741.519,34. Até o dia 31 de dezembro de 2010, este Portal recebeu informações sobre a execução de 57 ações, porém, do volume de recursos disponibilizados, verificou-se a utilização de apenas R$ 485.462.605,65, cuja

aplicação se deu junto aos seguintes eixos: Direitos e Desenvolvimento Social; Organização Sustentável da Produção; Saúde; Saneamento e Acesso à Água; Educação e Cultura; Infra-estrutura; Apoio à Gestão Territorial e Ações Fundiárias (TERRITÓRIO DA CIDADANIA, 2012).

De acordo com relatos do articulador territorial só foi colocado à disposição para o território no ano de 2010 o valor de R$: 1.034.883,05 para ser alocado em ações demandadas pelo território, sendo estes recursos oriundos dos Projetos de Infra-Estrutura - PROINF.

Considerando as informações acima, há duas percepções claras. A primeira é que o território não exerce gerencia sobre as ações prioritárias de investimentos governamentais como saúde e educação. A segunda percepção é que apenas os recursos vinculados diretamente ao PTC, no caso o PROINF, é que passam pela análise do colegiado territorial, correspondendo a um valor relativamente irrisório quando comparado ao montante de recursos previstos para investimentos pelo Governo e que representam um grande impacto junto ao público beneficiário no território.

Ressalta-se aqui que o PTC trata-se de uma politica de governo, sendo esta estratégia priorizada com maior ênfase durante o Governo Lula. No caso do território do Cariri, esta politica veio a ser implementada a partir de 2009, levando representantes de organizações publicas e privadas a se mobilizarem em torno da busca pelo desenvolvimento da região. Considerando a alocação de recursos junto ao Programa, no âmbito do PROINF, no período de 2009 a 2010 foram disponibilizados recursos para investimento em projetos priorizados pelo colegiado.

A partir das plenárias gerais do colegiado territorial, foram realizadas discussões a cerca dos projetos a serem implantados no território, sendo priorizados os seguintes projetos, considerando as seguintes microrregiões do território:

- Microterritorio Cariri Central – projeto de ampliação e implementação de agroindústria para beneficiamento do pequi e frutas nativas.

- Microterritorio Cariri Leste – projeto de apoio a organização produtiva da bovinocultura de leite.

- Microterritório Cariri Oeste - Apoio a organização da cadeia produtiva da ovinocaprinocultura de carne e leite.

Além destas prioridades, foram também demandados projetos que apoiassem o fortalecimento da gestão no território através de infraestrutura física e de pessoal, bem como apoio à base de serviço do território.

É importante destacar que, os projetos acima referidos foram demandados em 2009, entretanto, considerando a inviabilidade[3] pela não consistência das propostas técnicas, os recursos não foram aplicados, necessitando, inclusive, de complementariedade de recursos para posterior execução dos projetos. Assim, os recursos do PROINF disponibilizados nos anos de 2010 e, ainda 2011, também foram canalizados pelo colegiado territorial para complementação dos projetos iniciais.

Contudo, apesar de todos os esforços estabelecidos para concretização dos projetos, até dezembro de 2012, nenhum dos projetos prioritários de cada microterritório foram efetivamente executados. Sendo concretizada só a contratação da base de serviço e aquisição do transporte para auxiliar nos trabalhos desenvolvidos dentro do território do Cariri.

5.5 PRINCIPAIS FRAGILIDADES RELATIVAS AO COTECIC: VIVÊNCIAS, OBSERVAÇÕES E CONSIDERAÇÕES

Desde seu início o Colegiado foi constituído de forma duvidosa, incluindo diversas pessoas sem nem ao menos consultá-las, para que pudessem assumir o compromisso com o programa e com a sociedade. Mesmo assim, elas já passaram a ser citadas como sendo parte do colegiado. Dessa maneira podemos perceber que a formação do colegiado não seguiu com o principio da participação, pois foram impostas para algumas pessoas as vagas no colegiado, tirando delas o direito de solicitar a sua inserção no mesmo. Essa estratégia utilizada para formação retirou dos participantes o reconhecimento da importância da sua participação.

Os colegiados territoriais são constituídos por pessoas que têm uma atuação no território. Porém, segundo Favareto (2010), em uma análise feita para descobrir se esses colegiados conseguiam envolver as forças sociais mais representativas dos territórios, a resposta foi negativa, pois o número de

[3] Conforme pareceres apresentados pelos órgãos responsáveis pela gestão do PROINF: MDA/SDT, CEF e Governo do Estado do Ceará, por meio da SDA.

organizações de setores além do econômico ou outros para além do agro era inexpressivo (FAVARETO, 2010).

Fazendo um diagnóstico da composição dos colegiados, nota-se claramente a intensa presença de representantes da agricultura familiar, especialmente por meio de seus sindicatos. Existe também a presença dos movimentos de trabalhadores rurais sem-terra e movimentos de mulheres trabalhadoras rurais (FAVARETO, 2010). Essa é uma realidade do COTECIC, nas plenárias é notória a presença das pessoas do setor agrícola e a ausência dos representantes dos setores de iniciativa privada.

A fragilidade da composição dos colegiados, a falta de articulação com outras iniciativas afins, o baixíssimo número de colegiados que emanaram alguma forma de institucionalização, levaria a uma drástica paralisia desses organismos caso houvesse uma fortuita descontinuidade na política de apoio por parte do governo federal. (FAVARETO, 2010).

Essa colocação feita por Favareto foi vivenciada no COTECIC na mudança de governo federal no ano de 2011. Mesmo havendo a continuidade da gestão presidencial do mesmo partido, houve uma paralização das atividades do Programa Territórios da Cidadania que, consequentemente, atingiu diretamente o Território do Cariri, pois nada foi feito pelo colegiado (nenhuma reunião para discutir sobre o assunto) durante o período de transição. Demonstrando que a falta de apoio político por parte do Governo Federal compromete o funcionamento e pode culminar, até mesmo, com a paralisação das atividades do Território do Cariri.

Podemos atribuir tal fragilidade ao caráter embrionário dessa iniciativa. Essa suposição procede do fato que as regras estão orientadas para expandir a participação da sociedade civil, porém não existe nada que sustente efetivamente esta possibilidade, considerado a baixa aptidão prévia que tal sujeito (sociedade civil) manifesta com relação a uma cultura de participação (FAVARETO, 2010).

Os participantes do COTECIC, em sua maioria acompanham as assembleias desde sua formação. No início foram feitas várias assembleias para divulgar o programa, mas não foi desenvolvido um trabalho para fortalecer a participação no próprio programa. O território que vem de uma cultura anti-participação, do modelo de coronelismo não conseguiu desenvolver esse hábito de participar. A participação não é algo que acontece de repente, constituindo-se em um processo gradual que ainda não foi desenvolvido no território.

É evidente a distância entre a idealização teórica e a prática, pois, a gestão social trabalhada dentro do território deveria abranger os atores num processo democrático e transparente, para que, graças aos processos participativos, os indivíduos possam adquirir novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolver capacidades de transformá-la.

De fato, a realidade do Colegiado do Território do Cariri não alcança o que está exposto na teoria. Pelo que conhecemos e observamos em nossa vivência, ele é composto por integrantes não oportunamente capacitados nem comprometidos o suficiente para tomar tamanhas decisões. Os que se reúnem para fazer tais discussões se deparam com uma complexidade de informações sobre intervenções e projetos, sem ter conhecimento suficiente para analisar as ofertas e ações para investimentos, nem para determinar as condições específicas de execução, localização e participação.

O único trabalho que o Colegiado consegue, pelo menos parcialmente, exercer é de controle social que pode ser compreendido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania” (MDS, 2013).

Os processos de gestão territorial implicam e reconhecem o valor da organização, da representação, da participação das comunidades, da sociedade organizada, para um diálogo entre a sociedade e o Estado nos processos de desenvolvimento.

A concepção de espaços para definições compartilhadas das prioridades territoriais, entre agentes públicos e atores sociais tem sido uma das qualidades mais importantes do modelo territorial instituído pela política de desenvolvimento rural sustentável. Porém o enfoque territorial sugere uma transformação estrutural na concepção da relação entre a oferta e a demanda de políticas. Ele sugere ultrapassar a visão de um Estado ofertador e uma sociedade beneficiária de políticas, para uma visão onde a oferta e a demanda estão localizadas em espaços de corresponsabilidade, autonomia e cogestão (ECHEVERRI, 2010).

Segundo Echeverri (2010):

> Os Territórios, no âmbito do Codeter realizam um debate e análises da oferta de ações e investimentos e determinam condições específicas de execução, localização e participação nos processos de gestão, incluindo o monitoramento, o controle social e o acompanhamento do cumprimento dos

> compromissos assumidos desde o nível federal (ECHEVERRI, 2010, p. 106).

Essa não é a realidade do COTECIC. Nas entrevistas aplicadas com os membros do colegiado, ao se perguntar qual é o papel do colegiado territorial, muitos não sabiam descrever e outros citavam um conjunto de elementos que podemos organizar e sintetizar da seguinte forma: o colegiado tem o papel de levar para o território as necessidades dos municípios; levantar demandas e fazer projetos, formular políticas para o desenvolvimento do território; acompanhar e avaliar os projetos executados dentro do território; promover a integração institucional; levar as questões discutidas na plenária para os órgãos competentes e promover formações básicas para a sociedade.

Podemos dizer que o pensamento deles a respeito do papel do colegiado territorial não está muito aquém do que cita Echeverri (2010). Porém, ao perguntar se esse papel estava sendo cumprido, todos os entrevistados responderam negativamente. O motivo para o não cumprimento do papel do colegiado está relacionado segundo os mesmos: à burocracia para execução dos projetos aprovados; a falta de compromisso de alguns integrantes do colegiado; a falta de continuidade dos trabalhos iniciados nas plenárias; a ausência de algumas instituições que compõem o colegiado e etc.

Se tratando do tema participação, fizemos uma junção de todas as respostas da pergunta relacionada ao que eles entendiam como sendo participação e o resultado foi o seguinte: Participação significa fazer parte de todo o contexto; estar comprometido, ouvir, falar e executar as ações; Estar presente, propor, avaliar e cobrar, fazer uma análise crítica do que foi feito e colocar o seu ponto de vista. Participação é diferente de presença.

Pelas respostas obtidas nas entrevistas no que se refere à participação, podemos dizer ainda que os integrantes reconhecem o que significa participação, bem como, observam a necessidade de aumentar a participação social nesse território para uma melhor execução do programa. Além disso, os entrevistados afirmam que é preciso que as representações englobem outras áreas além do agro e expõem que se sentem à vontade nas assembleias para expressar suas opiniões.

Podemos acrescentar ainda como ponto que dificulta a participação social no território o fato de algumas instituições não governamentais representantes de comunidades indígenas, quilombolas, afrodescendentes, etc., sofrerem condições

de grande carência e não possuírem recursos próprios para se deslocarem até o local onde se realizará a assembleia. Essas assembleias acontecem de modo itinerante, visando dar oportunidade para que todos possam participar. Porém em um território com 28 municípios, como em nosso caso, onde a área territorial é muito grande, as assembleias itinerantes, dificultam o acesso das comunidades de ficam nas extremidades do território.

Outro ponto que podemos citar que dificulta a participação de pessoas que não fazem parte do agro é as pautas das reuniões serem voltadas sempre para o meio rural (meio rural aqui entendido como espaço de produção). Podemos confirmar essa informação no anexo A. Onde podemos visualizar um convite com as pautas para as assembleias.

Em um trabalho publicado sobre o Território do Cariri, Giannella & Callou (2011) retratam que:

> A escassez das presenças dos atores e a falta de compromisso relatada em muitos casos podem ser relacionadas a uma dificuldade de comunicação e de diálogo entre componentes técnicos, e político-sociais; a linguagem técnica do planejador não necessariamente é acessível ao agricultor, ou até ao político local, enquanto, por outro lado, existe sempre o problema da credibilidade da retórica participativa que vai de encontro ao que, na maioria dos casos, os atores sociais são acostumados a observar sobre as modalidades (nada participativas) de produção das decisões e das políticas no espaço rural (GIANNELLA & CALLOU, 2011, p. 822).

Podemos perceber que a presença e a participação andam lado a lado, que estar presente nem sempre significa ter participação, mas que para ter participação é preciso estar presente. Nesse sentido, temos que ter o cuidado para não confundir participação com presença física. A participação se concretiza quando permite que os sujeitos, independentes de sua classe social, façam parte das decisões que lhes dizem respeito, seja nos aspectos político, social, cultural ou econômico.

Mesmo com todo esse conhecimento e flexibilidade para se expressar, a participação da sociedade no COTECIC nos remete à classificação feita por Sayago (2000; ver o terceiro capítulo), quando a autora fala da participação passiva, onde os sujeitos não incomodam, só se apresentam como representação de modo quantitativo, para uma consulta de opinião ou repasse de informações. Desde a sua formação até o ano de 2012, não consta nenhuma ação promovida pelo colegiado territorial do Cariri.

Para o COTECIC, não se aplica a afirmação feita por Echeverri (2010), quando ele afirma que: “Os colegiados têm desempenhado um significativo papel como instância consultiva e deliberativa, no exercício do controle social da ação pública, assim como, articulam a demanda com a oferta de políticas e mobilizam processos sociais” (ECHEVERRI, 2010, p. 106).

No caso do COTECIC, as ações e projetos desenvolvidos continuam sendo planejados e executados de cima para baixo. Não há uma discussão das prioridades específicas para esse território no que diz respeito à demanda com a oferta de políticas públicas.

Tomando como exemplo o programa de cisternas de placas desenvolvido pelo Governo do estado do Ceará, a demanda de cisternas para os municípios não passou pela avaliação e análise do colegiado. Nesse contexto, foram enviadas um total de 250 cisternas para o município de Juazeiro do Norte, o qual não comportou a demanda por vários motivos, entre eles, o baixo índice de pessoas na zona rural e a quase totalidade de abastecimento por água encanada nesse município. Fatores que culminaram com a devolução de 200 cisternas.

Mesmo assim, o município foi contemplado com uma segunda remessa de cisternas apesar de não ter absorvido nem mesmo a primeira oferta. Se a demanda passasse pelo crivo do colegiado, certamente haveria um melhor planejamento das necessidades e prioridades de cada município, sendo realocadas para municípios com maiores demandas.

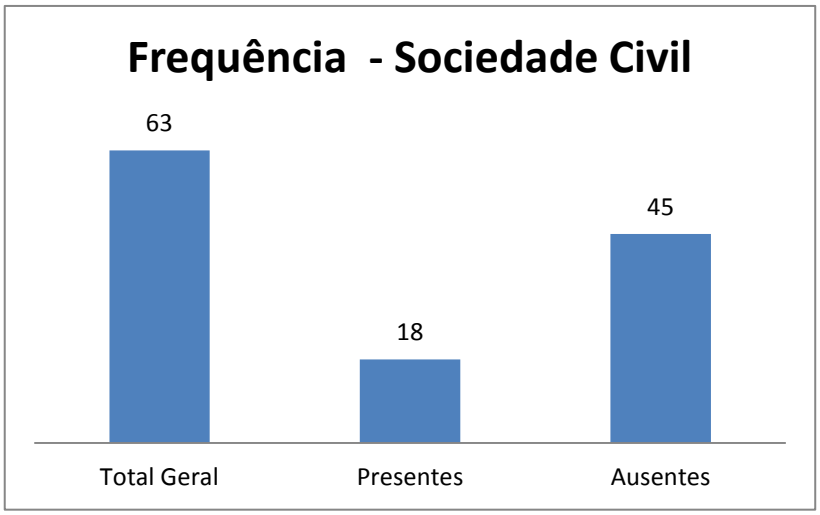
Em outra análise feita para saber se os colegiados teriam uma agenda mais extensa do que simplesmente a gestão dos recursos de um programa, novamente a resposta foi negativa. Pois na grande maioria dos casos a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais eram moderadas pela elaboração e negociação dos Projetos de Infra-Estrutura - PROINF e Serviços dos Territórios. (FAVARETO, 2010).

Essa afirmação é comprovada no COTECIC na observação da grande quantidade de reuniões feitas para discutir os projetos que seriam aprovados e desenvolvidos com recursos do PROINF e o número expressivo de pessoas nessas reuniões que compõem o colegiado. Vale ressaltar que quando abordado a locação dos recursos os que estavam mais presentes eram instituições que representavam interesses locais, relegando a segundo plano a coesão territorial. Entretanto, nas reuniões realizadas para outros fins, como para elaboração do PTDRS, era visível a

diminuição do número de pessoas que fazem parte do colegiado e uma maior participação das pessoas envolvidas com o território.

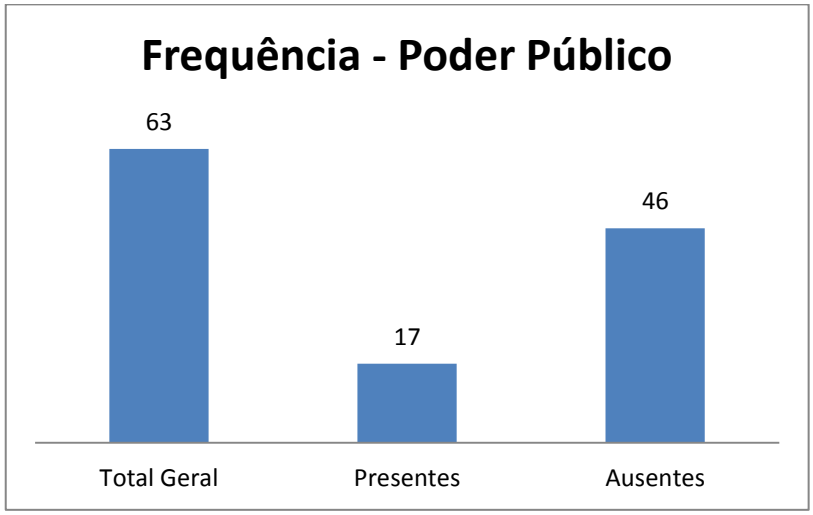
Tendo como referencia a presença das pessoas nas assembleias, podemos perceber que o número de pessoas tem diminuído no decorrer desses quatros anos. Um exemplo é a lista de frequência das pessoas (anexo B e anexo C) que participaram da ultima assembleia, em ocasião da qual foram realizadas algumas entrevistas. Os gráficos 01, 02 e 03 retratam como estava a distribuição dos representantes do COTECIC enfocando ausências e presenças.

Gráfico 01 – Representantes da Sociedade Civil



Fonte: Josefa Cicera Martins Alves, (2013)

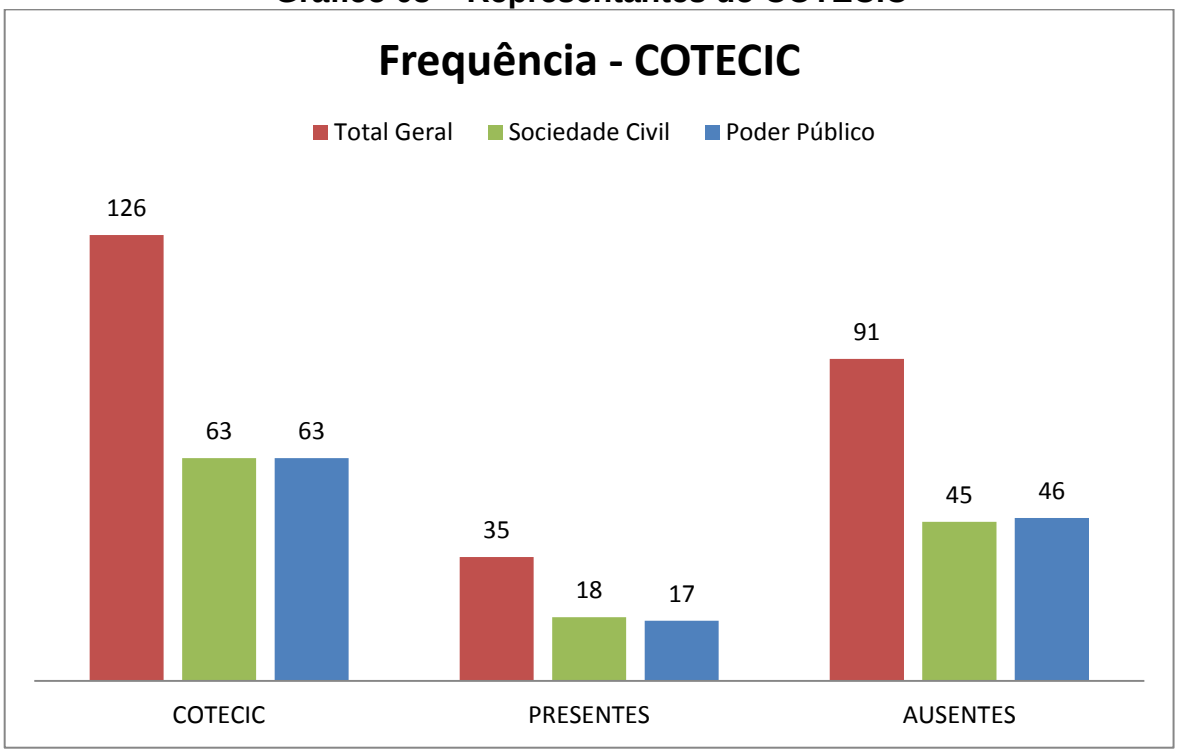
Gráfico 02 – Representantes do Poder Público



Fonte: Josefa Cicera Martins Alves, (2013)

Observando os gráficos 01 e 02, podemos afirmar que o número de pessoas representantes da sociedade civil e semelhante ao número de pessoas que representam o poder público. Comprovando que a falta de credibilidade no programa acontece em ambos.

Gráfico 03 – Representantes do COTECIC



Fonte: Josefa Cicera Martins Alves, (2013)

No gráfico 03 podemos visualizar de forma mais clara a semelhança do número de pessoas ausentes e presentes entre a sociedade civil e o poder público. Podemos dizer que existe paridade das representações nos encontros, porém não podemos afirmar que são representativas em uma decisão, pois representam só 27,7% do colegiado.

Ao perguntar aos entrevistados qual o motivo que eles identificam para a ausência das pessoas, que antes participavam, a resposta foi unânime: a falta de credibilidade no programa, pois muitos reconhecem o programa como um espaço onde se discutiriam a locação de recursos. Com o passar do tempo, ao perceber que os recursos destinados aos municípios eram independentes da aprovação do colegiado territorial e que os projetos aprovados dentro do território nunca saíram do papel, as pessoas não tiveram mais motivação para participar.

Para oportunizar uma reflexão sobre a participação social no Território da Cidadania do Cariri foi realizado um grupo focal com o núcleo dirigente que teve como facilitadora a Professora Valéria Giannella, que muito contribuiu quando propôs que, de maneira integrativa, o grupo pudesse formar duplas e conversar sobre sua visão do que é território. Levando os participantes a uma percepção sobre o que é o território a partir de suas observações ao longo de sua vivência dentro do programa.

A facilitadora também acrescentou muito com a sua fala sobre o Programa Territórios da Cidadania, e o fato dele ser uma referencia no Brasil, América Latina e no mundo. Também ressaltou que é difícil falar de participação em um lugar onde a cultura de política é tradicionalmente marcada por características opostas e feita de cima para baixo.

Observamos na reflexão que fechou o encontro que cada participante teve oportunidade de comentar o que descobriram a partir da fala do outro, que todos querem o sucesso do programa, mas se encontram engessados e com pouca autonomia de decisão. Realidade comprovada na dependência do colegiado em executar as suas plenárias e escolher as pautas, ficando sempre dependentes da agenda do Estado.

Dessa forma, observamos que a realização do grupo focal permitiu começar o processo de verbalização e socialização de alguns entraves para o desenvolvimento do programa. O próprio núcleo dirigente se sente impossibilitado para tomar decisões. Relatou-se que, dentro das próprias instituições que eles representam, frequentemente não têm espaço para discussões a respeito do Território. A consequência disso é que quando o titular não pode ir para a reunião, os outros não se sentem habilitados para participarem porque não têm conhecimento do que está acontecendo ou sendo discutido, defendido, etc.

Outro ponto de dificuldade relatado no grupo focal foi à falta de conhecimento sobre o Programa dentro do próprio território, onde as pessoas desconhecem a importância da sua participação para o sucesso do programa. Também falta informação a respeito do que acontece dentro do território e do que é conquistado através do programa.

Percebemos que a falta de comunicação é um grande obstáculo para o desenvolvimento do mesmo. No final ficamos com a reflexão do núcleo dirigente quando se perguntaram: somos núcleo dirigente ou núcleo dirigido? Precisamos nos

aprofundar muito no conhecimento sobre o programa, para podemos cobrar e sermos cobrados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de pesquisa partiu do pressuposto de que não existia participação social no Colegiado Territorial do Cariri, nas decisões referentes às políticas públicas que são desenvolvidas dentro do Território, tomando como referência as diretrizes propostas pelo Programa Territórios da Cidadania. Premissa que foi confirmada a partir da realização desta pesquisa.

No primeiro ano do programa, em 2009, as assembleias eram lotadas, todo mundo queria participar, brigavam por uma vaga no colegiado, passavam dois dias nas assembleias sem reclamarem.

Observamos que esse entusiasmo foi se dissolvendo já no segundo ano. O motivo da desmotivação das pessoas foi o que procuramos pesquisar no decorrer desta dissertação. São muitos os fatores que dificultam a participação social, em especial no Programa Territórios da Cidadania do Cariri.

Muitos pontos aqui apontados poderiam ser corrigidos a fim de melhorar (qualidade) e aumentar (presença) a participação das pessoas no programa. O fato de abordar assuntos que abrangessem outras áreas além do agro e a possiblidade de facilitar a locomoção dos representes das comunidades carentes já aumentaria o número de pessoas nas assembleias.

Um ponto que precisaria ser explorado para melhorar em qualidade a participação das pessoas seria uma formação sobre o que é território, os objetivos do programa, a importância da participação social e mostrar os direitos e os deveres dos membros do colegiado.

Para motivar a participação dos que continuam e dos que estão se afastando é preciso colocar em prática o que é decidido nas assembleias. Exigir dos órgãos responsáveis que cobrem nas prestações de contas dos projetos desenvolvidos no território o parecer do colegiado territorial.

Durante as plenárias territoriais se observou a existência de várias pessoas com objetivos diferentes; faltava uma visão de bem comum para o território e cada uma tinha uma visão autorreferencial. A participação se dava de várias formas: uns ficavam sempre calados; outros repetiam sempre o mesmo discurso; outros ainda, não sabiam ou não se tinham autonomia para opinar sobre qualquer assunto; e outros, finalmente, contribuíam com as suas colocações, hipoteticamente, por serem pessoas que conhecem o território.

O Colegiado do Território do Cariri – COTECIC em sua estrutura física (formação) atual não tem condições de desempenhar o papel que é proposto pelo Programa Territórios da Cidadania, quanto mais de cobrar poderes sobre as decisões, já que não tem desempenhado as atividades a ele confiado.

Por meio deste estudo, foram identificados alguns pontos que levaram a ineficácia do programa no Cariri, tais como: fragilidade na composição do COTECIC; ausência de conhecimento sobre o programa e suas diretrizes; cultura de não-participação advinda do sistema de coronelismo; dificuldade de deslocamento da sociedade civil para participar das ações do colegiado; visão centrada em um sistema setorial em vez de territorial; falta de conhecimento sobre as conquistas realizadas por meio do programa; ideia dos participantes de que o trabalho do território está restrito aos projetos do PROINF.

Com o proposito de modificar essa realidade foi realizado, por meio do Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável – PRODER, um grupo focal com o núcleo dirigente facilitado pela Professora Dr. Valéria Giannella, nessa ocasião os componente chegaram a se questionar, “somos núcleo dirigente ou núcleo dirigido?”.

Também foi proposta uma plenária para o COTECIC, com o intuito de ultrapassar as barreiras que estão ligadas a falta de conhecimento sobre o programa e sobre a importância da participação para o sucesso do mesmo. Essa plenária não chegou a acontecer por que o Colegiado Territorial do Cariri depende da agenda do estado para a realização da assembleia.

Longe de ter fim, a discussão a respeito da importância da participação social para o sucesso dos programas de políticas públicas, essa dissertação se encerra mostrando que a execução de programas como o território da cidadania, em contextos marcados por uma carga histórica de repressão e subordinação política, só acontecerá tendo um olhar especial para as dificuldades enfrentadas pelos seus representantes para participarem. Isso não significa apenas e só apoio material (para custear a participação nas assembleias) e sim apoio e empoderamento relativo a uma nova cultura política, onde a participação, ao invés de concessão ou ônus, seja oportunidade para traçar novos caminhos de autonomia e autodeterminação.

A pesquisa concluiu que não existe participação social nas decisões sobre as políticas públicas que são desenvolvidas no território. Como mostra o Portal da Cidadania, os recursos financeiros para o território aumentaram, porém, não

existem discussões referentes às demandas no âmbito do colegiado. Dessa maneira, os processos decisórios, especialmente, relativos aos recursos financeiros continuam vindo de cima para baixo. Fato que pode ser justificado em decorrência de que, a composição atual do COTECIC não possui condições para votarem projetos de impacto como educação e saúde, por falta de conhecimento técnico.

É necessário que haja uma reestruturação no colegiado, a começar pelo trabalho na base, promovendo assembleias e trabalhos para disseminar os objetivos do programa e a importância da participação para o sucesso e continuidade do mesmo. A partir dessa formação seria possível reestruturar o colegiado com pessoas que possuam conhecimento e interesse de participar desse programa, abrangendo assim pessoas de todas as áreas e não somente do campo agrário.

O sistema de comunicação dentro do território também precisa abranger todos os membros que fazem parte do mesmo, por meio de programas de rádio ou tv. Isso proporcionaria que todos pudessem conhecer o que está sendo desenvolvido no território.

REFERÊNCIAS

ALOÍZIO MAGALHÃES, 2010, Patrimônio Jovem. Disponível em: <http://patrimoniojovem.wordpress.com/2010/10/27/so-se-preserva-aquilo-que-se-ama-so-se-ama-aquilo-que-se-conhece-aloisio-magalhaes/>. Acesso em: 14 de mar. de 2013.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. Brasília: Projeto Brasil em Três Tempos: 2007.

BACELAR, T. Palestra magna: política pública, participação social, desenvolvimento sustentável e territórios. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B (organizadores); BACELAR, T; et al. (autores). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais.** Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 8) 282p.

BACKES, D. S. et al. **Grupo focal como técnica de coleta e análise de dados em pesquisas qualitativas**. O MUNDO DA SAÚDE, São Paulo: 2011. p. 438-442.

BONNAL, P; KATO, K. O Processo Contemporâneo de Territorialização de Políticas e Ações Públicas no Meio Rural Brasileiro. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B (organizadores); LEITE, S. P; et al. (autores). **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 14) 236p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Cidadania do Cariri – MDA/SDT/AGROPOLOS.** Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. **O Conceito histórico de desenvolvimento econômico.** Texto para discussão EESP/FGV 157, dezembro 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7.ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>Acesso em: 29 de jan. de 2013.

CARRION, Rosinha & CALLOU, Ângela. PREFÁCIO. **Pensar a Gestão Social em Terras de "Padinho Cicero"**. In: Jeová Torres Silva Jr., Rogério Teixeira Mâsih et al. (organizadores). Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CARTAXO, Joaquim. **Região Metropolitana do Cariri.** Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/36307673/regiao-metropolitana-cariri>. Acesso em 25 de fev. de 2013.

Colegiados em Rede. **Carta de princípios da Rede Nacional de Colegiados Territoriais.** Disponível em: <http://www.consadsp.org.br/index_arquivos/noticias/22092010/carta.pdf>. Acesso em: 11 de fev. de 2013.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, EsaSociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil** / Evelina Dagnino (organizadora). São Paulo: Paz e terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. **Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva.** In: GRIMSON, A. (compilador). LA CULTURA EN LAS CRISIS LATINOAMERICANAS. 1° ed. Buenos Aires: Clacso, 2004.

DELGADO, N. G; LEITE, S. P. Gestão Social e Novas Institucionalidades no Âmbito da Políticas de Desenvolvimento Territorial. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B (organizadores); LEITE, S. P; et al. (autores). **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 14) 236p.

DENHARDT, R.B. **Teorias da administração pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ECHEVERRI. R. Emergência e Evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. et al. **Politicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p.

FAVARETO, A. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo N° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp. Santiago. Chile: 2009.

FAVARETO, A. Tendências Contemporâneas dos Estudos e Políticas Sobre o Desenvolvimento Territorial. **In Politicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios** / Arilson Favareto...[et.al] – Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: Silva Jr., J.T.; Mâsih, R.T., et al. (Orgs.).In: **ENAPEGS: Gestão social – práticas em debate e teorias em construção.** Juazeiro do Norte: Editora UFC, 2008.

GIANNELLA, V.; CALLOU, A. E. P. **A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas políticas no Cariri cearense.** Cad. EBAPE.BR vol.9 no.3 Rio de Janeiro Sept. 2011.

GIANNELLA, V. O Desenvolvimento e os seus adjetivos. Roteiro crítico acerca de um conceito problemático e leitura do caso da Península de Itapagipe (Salvador-Bahia). In: **Anais do X Colóquio Internacional Sobre Poder Local**, 2006, Salvador. Salvador, Bahia, 2006. CD ROM.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo:4. ed. São Paulo:Atlas, 2002Atlas, 2002

HEIDEMANN. F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de

análise / Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores; Tomás de Aquino Guimarães, apresentação. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. 340p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **SENSO DEMOGRÁFICO 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 de ago. de 2012.

MATTEI, L. Participação, institucionalidade e gestão social de políticas públicas. In: **Institucionalidade e Protagonismo Político: Os 10 anos de CONDRAF.** Brasília: 2010. P. 25-42.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais*.* **Documento Institucional Nº 3**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Novembro de 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, Atlas Territórios Rurais. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL – MDS. Controle Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>. Acesso em: 01 de Abr. de 2013.

NEVES, J. L. **Pesquisa Qualitativa – Características, Uso e Possibilidades**. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, Vol. 01, n^0 3, 2^0 sem./1996.

GODOY, A. S. **Pesquisa Qualitativa Tipos Fundamentais.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, Vol. 35, n^0 02, mai/jun, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil.** Temas éticos e políticos da gestão democrática / Marco Aurélio Nogueira. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, J. R. DE; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O.; TENÓRIO, F. G. APGS, **A gestão social no contexto do programa territórios da cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco - RS.** Viçosa, v.3, n.1, pp. 43-65, jan./mar. 2011.

ORTEGA, Antonio César e Mendonça, Nilton (2005): **"Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula"**. Paper apresentado no Congresso da SOBER de Ribeirão preto. 2005.

PAIDÉIA, LABORATÓRIO DE PESQUISA TRANSDISCIPLINAR SOBRE METODOLOGIAS INTEGRATIVAS PARA A EDUCAÇÃO E GESTÃO SOCIAL. Disponível em:

<http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0089602COX4E7H>. Acesso em: 16 de mar. de 2013.

PERICO, R. E. et al. Marco Legal da Política de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. In: PERICO, R. E. et al. (autores); MIRANA, C; TIBURCIO, B (organizadores) **Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo**. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 13). 244p.

PINHO, J. A. G. de. Gestão Social: Conceituando e Discutindo os Limites e Possibilidades Reais na Sociedade Brasileira. In: **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: ações, articulações e agenda**/organizadores Ariadne Scalfoni Rigo ... [et.al.]. – Recife: UNIVASF, 2010. 456P.

ROCHA, M. R. T. **Política Para o Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil: Proposta e Fundamentos.** Disponível em: http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/494.pdf. Acesso em: 28 de nov. de 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. In: RUA, Maria das Graças, CARVALHO e Maria Isabel Valadão (orgs). O Estudo da política. Tópicos selecionados Brasília: Paralelo, 15. Brasília, 1998.

RESOLUÇÃO Nº 52 DE 16 DE FEVEREIRO DE 2005. Publicado no DOU 17/02/2005, Seção 1 páginas 44 e 45. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no ceará.** [Doutorado] Universidade de Brasília; 2000. 214 p.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SHOMMER, P. C. FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: Silva Jr., J.T.; Mâsih, R.T., et al. (Orgs.).In: **ENAPEGS: Gestão social – práticas em debate e teorias em construção.** Juazeiro do Norte: Editora UFC, 2008.

SILVA, Ionara Ferreira da. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000. 100 p. Disponível em: <http://portalteses.icict.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00008701&lng=pt&nrm=isso>. Acesso em: 04 de jan. de 2013.

SILVA, Maria do Socorro. **Educação do campo e desenvolvimento: uma relação construída ao longo da história.** Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/f299Educacao_do_Campo_e_Desenvolvimento_Sustentavel.pdf>. Acesso em: 19 de fev. de 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. BA: AATR, 2002.

TEIXEIRA, E. C. **As dimensões da participação cidadã.** CADERNO CRH, Salvador, n. 26/27. jan./dez. 1997. 209 p.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social.** 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. **Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades.** Março, 2009. Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/dotlrn/clubs/territriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713>. Acesso em: 24 de fev. de 2013.

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. Disponível em: http://www.**territoriosdacidadania**.gov.br/dotlrn/clubs/territriosrurais/one-community. Acesso em 28 de dez. de 2010.

TUDE. J. M. **Conceitos Gerais de Políticas Públicas.** Disponível em: http://www2.videolivraria.com.br/pdfs/24132.pdf. Acesso em: 18 de mar. de 2013.

WHITAKER, F. 1993. **Rede: uma estrutura alternativa de organização.** Rio de Janeiro. Mutações Sociais. 2 (3): s/n.

APÊNDICE

APÊNDICE A – ENTREVISTA APLICADA AOS MEMBROS DO COLEGIADO DO TERRITÓRIO DO CARIRI – CE

NOME:

INSTITUIÇÃO:

ENDEREÇO:

TEL/CEL/E-MAIL/SITE:

MUNICÍPIOS DE ATUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO:

CARGO/FUNÇÃO:

TEMPO DE INSTITUIÇÃO:

ESCOLARIDADE:

PODER PÚBLICO ( ) SOCIEDADE CIVIL ( )

PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

EM SUA OPINIÃO QUAL O PAPEL DO C.T.C.C. DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA?

VOCÊ ACHA QUE ESTE PAPEL ESTÁ SENDO CUMPRIDO? JUSTIFICAR

O QUE ESTÁ DIFICULTANDO O CUMPRIMENTO DESTE PAPEL?

EM QUE MÊS E ANO VOCÊ COMEÇOU A FAZER PARTE DO COLEGIADO TERRITORIAL REPRESENTANDO ESSA INSTITUIÇÃO?

DENTRO DA INSTITUIÇÃO QUE VOCÊ REPRESENTA COMO FOI FEITA A SELEÇÃO DA PESSOA QUE A REPRESENTARIA DENTRO DO COLEGIADO?

A INSTITUIÇÃO DISPONIBILIZA RECURSOS PARA TRANSPORTE E LIBERAÇÃO DO FUNCIONÁRIO DURANTE A PLENÁRIA?

TEM ALGUM MOMENTO NA INSTITUIÇÃO QUE SE DISCUTE O QUE SE DEVE LEVAR PARA AS PLENÁRIAS? QUANDO É FEITO O REPASSE DO QUE FICOU ACORDADO?

FORA DAS PLENÁRIAS TERRITORIAIS E DA INSTITUIÇÃO QUE VOCÊ FAZ PARTE, TEM ALGUM LUGAR ONDE VOCÊ PARTICIPA, PERCEBE OU JÁ OUVI FALAR QUE A SOCIEDADE DISCUTE SOBRE O TEMA: PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA?

O QUE VOCÊ ENTENDE COMO SENDO PARTICIPAÇÃO?

VOCÊ SE SENTE A VONTADE PARA EXPRESSAR SUAS OPINIÕES NAS DISCURSÕES LEVANTADAS NAS PLENÁRIAS? JUSTIFICAR.

O QUE VOCÊ FARIA PARA AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO DAS OUTRAS

PESSOAS? TANTO AS QUE VIVEM NO MEIO URBANO E NO MEIO RURAL?

POR QUE NÃO TEM PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES QUE REPRESENTAM A INICIATIVA PRIVADA (EMPRESÁRIOS). EXEMPLO: CDL, SINDINDÚSTRIA, ABRASEL, ETC.

PERCEPÇÃO SOBRE O PROGRAMA

DE ONDE VEM O SEU CONHECIMENTO SOBRE O ASSUNTO: PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA?

QUAL O PRINCIPAL OBJETIVO DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA?

QUAL A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO?

QUAIS FORAM OS BENEFÍCIOS/RESULTADOS CONQUISTADOS PELO TERRITÓRIO DO CARIRI ATÉ O MOMENTO?

OS RESULTADOS OBTIDOS PELO PROGRAMA SÃO BEM DIVULGADOS? QUAIS OS PRINCIPAIS CANAIS DE COMUNICAÇÃO DO PROGRAMA?

VOCÊ PERCEBE INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DAS DIVERSAS INSTÂNCIAS DE GOVERNO PARA ALCANCE DAS DIRETRIZES E OBJETIVOS PROPOSTOS PELO PROGRAMA?

VOCÊ PERCEBE ESFORÇO DE INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES ENTRE OS PARTICIPANTES?

VOCÊ PERCEBE ESFORÇO DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS DIVERSOS TEMAS PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO? QUAL TEM SIDO A TEMÁTICA MAIS DISCUTIDA NAS REUNIÕES?

O QUE VOCÊ MUDARIA NO PROGRAMA?

RECORTE TERRITORIAL

VOCÊ TEM CONHECIMENTO SOBRE QUAIS OS CRITÉRIOS DE ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS PARA PARTICIPAR DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA?

VOCÊ ACHA QUE O RECORTE TERRITORIAL DO PROGRAMA (MUNICÍPIOS ESCOLHIDOS) INFLUENCIA NOS RESULTADOS OBTIDOS ATÉ O MOMENTO? (JUSTIFIQUE)

QUAL SERIA O RECORTE IDEAL EM SUA OPINIÃO?

APÊNDICE B – COMPOSIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI

COMPOSIÇÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI	
SOCIEDADE CIVIL – 63 REPRESENTANTES	
1	ACB – ASSOC. CRISTÃ DE BASE
2	ACOOA - ASSOC. DE CRIADORES OVINOCAPRINOS
3	AGROPOLOS
4	APA - ASSOCIAÇÃO PORTEIRENSE DE AGROECOLOGIA
5	ASFAPI - ASSOCIAÇÃO DOS APICULTORES DE FARIAS BRITO
6	ASSOC. DOS PREFEITOS DO CARIRI
7	ASSOC. DOS PRODUTORES BOVINOCULTURA DE LEITE
8	CÁRITAS
9	CASA LILAS
10	CMDS - CARIRI CENTRAL
11	CMDS - CARIRI LESTE
12	CMDS - CARIRI OESTE
13	COLETIVO DE JOVENS
14	COMITÊ DE BACIA DO ALTO JAGUARIBE
15	COMITÊ DE BACIA DO SALGADO
16	COMUNIDADES INDÍGERAS
17	CONDEMA - CARIRI CENTRAL
18	CONDEMA - CARIRI LESTE
19	CONDEMA - CARIRI OESTE
20	CONDIRC
21	CONSEA - CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR
22	COOP. DOS APICULTORES DO CARIRI
23	COOP. DE CREDITO RURAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES DA MICRORREGIÃO DO CRATO
24	CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
25	FAEC - FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO CEARÁ
26	SINDICATO PRODUTORES RURAIS - CARIRI LESTE
27	SINDICATO PRODUTORES RURAIS - CARIRI OESTE
28	SINDICATO PRODUTORES RURAIS - CARIRI CENTRAL
29	FATEC – CENTEC / CARIRI
30	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES - CARIRI CENTRAL
31	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES - CARIRI LESTE
32	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES - CARIRI OESTE
33	FEDERAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS
34	FETRAECE NO CARIRI
35	STTR – CARIRI CENTRAL
36	STTR – CARIRI LESTE
37	STTR – CARIRI OESTE
38	FETRAF - CEARÁ
39	SINTRAF - CARIRI CENTRAL
40	SINTRAF - CARIRI LESTE
41	SINTRAF -CARIRI OESTE
42	FÓRUM ARARIPENSE
43	FÓRUM DA MESORREGIÃO
44	FÓRUM DE MULHERES
45	FORUM DOS ASSENTADOS
46	FRENTE SUL
47	FUNDAÇÃO ARARIPE
48	FUNDAÇÃO LIMA BOTELHO
49	FUNDAÇÃO MUSSAMBÊ
50	GRUNEC
51	RECID - REDE DE ECUCAÇÃO CIDADÃ
52	KARIRIS AMBIENTAIS
53	MST
54	OIKOS CARIRI
55	ONG BEATO JOSE LOURENÇO
56	ONG FLOR DO PIQUI
57	ORGAECE
58	REPRESENTAÇÃO DOS QUILOMBOLAS
59	SEBRAE
60	SINTACE - SINDICATO DOS TECNICOS AGRICOLAS - CEARÁ
61	SISAR
62	UVC - UNIÃO DO VEREADORES DO ESTADO DO CEARÁ
63	VIA SERTÃO

APÊNDICE C – COMPOSIÇÃO DOS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI

	COMPOSIÇÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI
	PODER PÚBLICO – 63 REPRESENTANTES
1	ADRAGRI
2	BANCO DO NORDESTE
3	BB
4	CAGECE
5	CÂMARA - CARIRI CENTRAL
6	CÂMARA - CARIRI LESTE
7	CÂMARA - CARIRI OESTE
8	CEF - CAIXA ECONOMIC FEDERAL
9	CEFET
10	COGERH
11	COMP. POLICIA MILITAR AMBIENTAL / JUAZEIRO
12	CONAB
13	CREDE 18
14	CREDE 19
15	DER
16	DNOCS
17	DNPM - DEP. NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
18	EAFC - ESCOLA AGROTECNICA FEDRAL DO CRATO
19	EMATERCE
20	EMBRAPA
21	FUNASA
22	IBAMA
23	INCRA
24	INSS
25	ICMBIO - INST. CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADES
26	PODER JUDICIÁRIO / COMARCA DE CRATO
27	PODER JUDICIÁRIO
28	PODER JUDICIÁRIO
29	PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAIARA
30	PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTANEIRA
31	PREFEITURA MUNICIPAL DE ANTONINA DO NORTE
32	PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARIPE
33	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSARÉ
34	PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA – CE
35	PREFEITURA MUNICIPAL DE BARBALHA
36	PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRO
37	PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO SANTO
38	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
39	PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRIAÇU
40	PREFEITURA MUNICIPAL DE FARIAS BRITO
41	PREFEITURA MUNICIPAL DE GRANGEIRO
42	PREFEITURA MUNICIPAL DE JARDIM
43	PREFEITURA MUNICIPAL DE JATI
44	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE
45	PREFEITURA MUNICIPAL DE MAURITI
46	PREFEITURA MUNICIPAL DE MILAGRES
47	PREFEITURA MUNICIPAL DE MISSÃO VELHA
48	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA
49	PREFEITURA MUNICIPAL DE PENAFORTE
50	PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTEIRAS
51	PREFEITURA MUNICIPAL DE POTENGI
52	PREFEITURA MUNICIPAL DE SALITRE
53	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO CARIRI
54	PREFEITURA MUNICIPAL DE TARRAFAS
55	PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA ALEGRE
56	PREFEITURA MUNICIPAL DO CRATO
57	PROJETO SÃO JOSÉ
59	SECRETARIA DAS CIDADES
60	SEMACE
61	SINE-IDT
62	UFC
63	URCA

ANEXO

ANEXO A – CONVITE COM PROGRAMAÇÃO DA PLENÁRIA TERRITORIAL REALIZADA NO PERÍODO DE 11 E 12 DE JUNHO DE 20112.

NÚCLEO DIRIGENTE DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA - CARIRI

CONVOCATÓRIA

Convocamos todas as representatividades do Território da Cidadania do Cariri a se fazerem presentes na Plenária Territorial que será realizada nos dias 11 e12 de Junho de 2012, no auditório do IFCE- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - Campus Crato, localizado à rodovia CE 292, KM 15, Bairro Gisélia Pinheiro, conforme programação em anexo.

Para tanto solicitamos que a Instituição informe sobre o interesse na permanência junto ao Colegiado Territorial, confirmando a presença do titular ou suplente até o dia 08 de Junho do corrente ano.

OBS: *Responder/encaminhar dados dos representantes por esse email (territoriocariri@hotmail.com); ou entregar na sede do Instituto Agropolos do Ceará – Cariri localizado à Praça Filemon Teles.*

No ato da inscrição o titular ou suplente deverá apresentar documento comprobatório de sua representatividade pela Instituição.

Atenciosamente

PEDRO NETO LOBO SOARES
Articulador Territorial
Cariri - CE

FRANCISCO JOSÉ ALVES
Coord. do Núcleo Dirigente do Território
Sociedade Civil

Mais informações:
Pedro Lobo – (88) 9616.2186
Instituto Agropolos/Cariri – (88) 3102.1281

EVENTO: Plenária Territorial

LOCAL: Campus IFCE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - Campus Crato

DATA: 11 e 12 de Junho de 2012

PROGRAMAÇÃO

11 DE JUNHO DE 2012

08:00 h – 09:00 h – Credenciamento e Café da Manhã

09:00 h – 09:30 h – Abertura

09:30 h – 12:00 h – Plano Safra Territorial 2012 – 2013 – Catarina Rabelo

12:00 h – 14:00 h – Almoço

14:00 h – 15:00 h – Apresentação das Instancias do Colegiado
Olindo Queiroga – STD/MDA
Marcos Castro – CEDRS

15:00 h – 17:00 h – Eleição do Núcleo Dirigente

12 DE JUNHO DE 2012

08:30 h – 10:00 h – Pacto de Convivência com a seca
Nelson Martins – Secretario de Desenvolvimento Agrário – SDA
Francisco Sobra – Delegado Federal do MDA

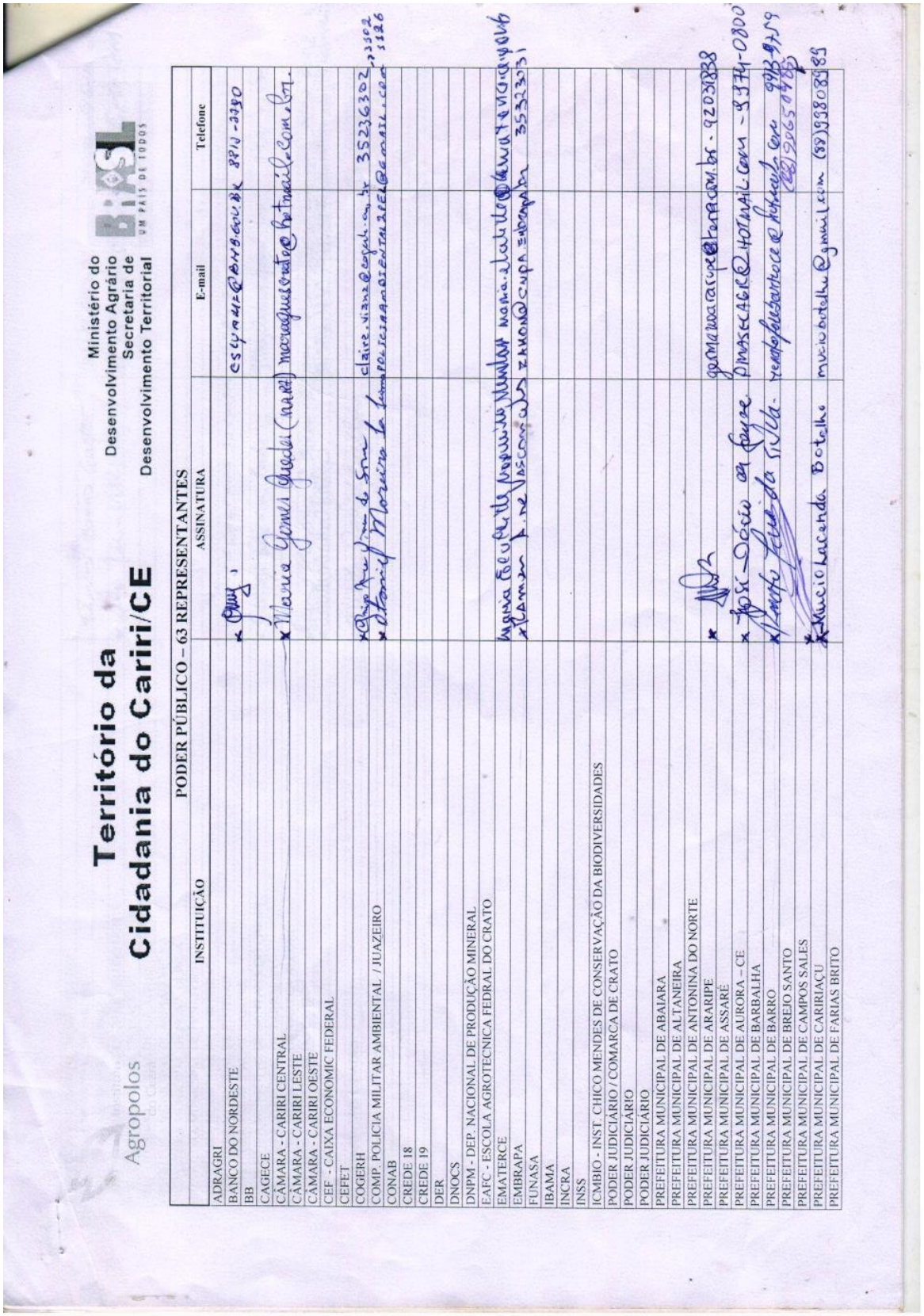
10:00 h – 12:00 h – Apresentação das Propostas da SDA para o Território do Cariri
Coordenadores da SDA

12:00 h – 14:00 h – Almoço

14:00 h – 16:00 h – Continuação da apresentação das Propostas da SDA para o Território do Cariri
Coordenadores da SDA

16:00 h - Encerramento

ANEXO B – FREQUÊNCIA DOS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO NA PLENÁRIA TERRITORIAL REALIZADA NO PERÍODO DE 11 E 12 DE JUNHO DE 2012.



Agropolos

Território da Cidadania do Cariri/CE

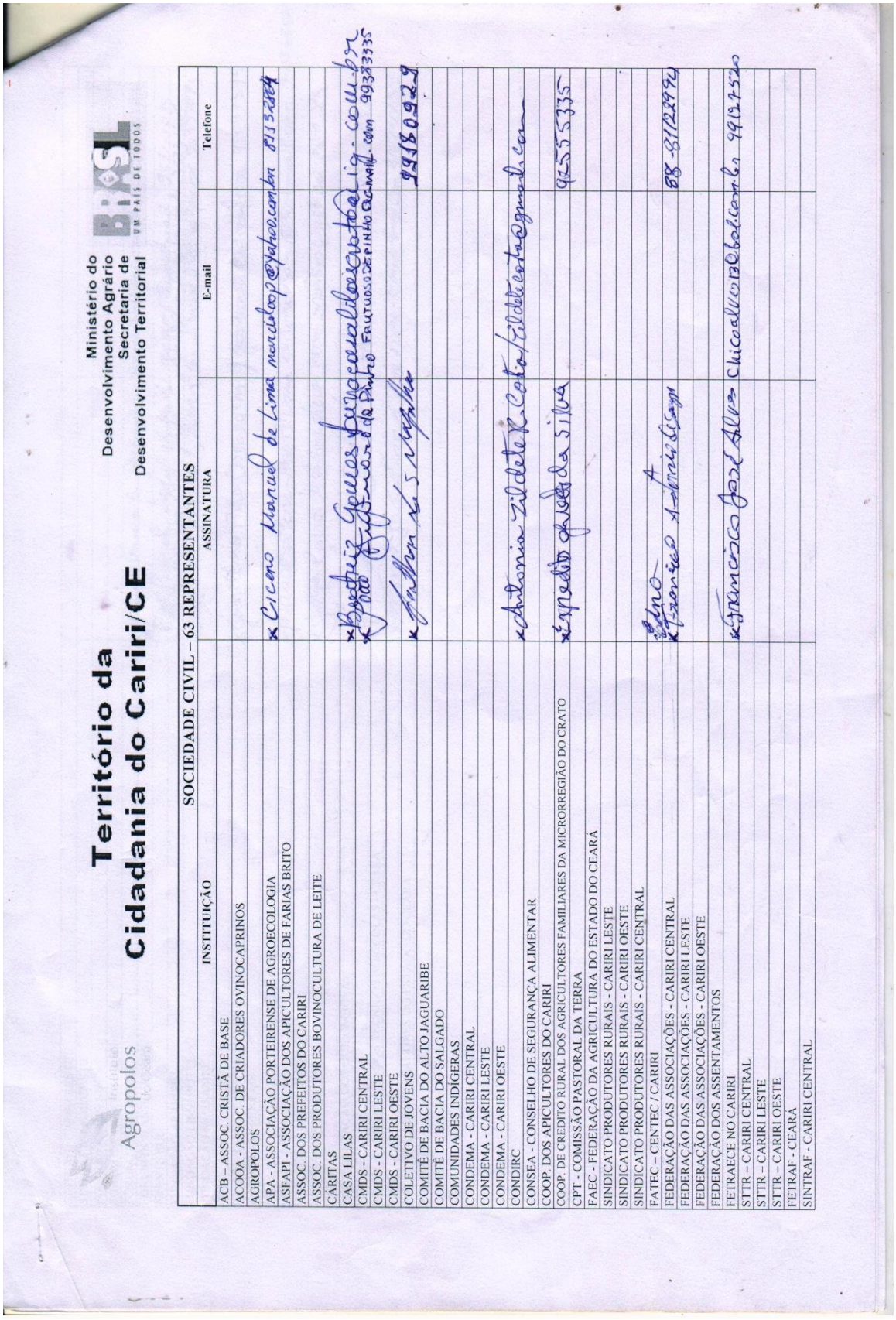
Ministério do Desenvolvimento Agrário
Secretaria de Desenvolvimento Territorial

BRASIL UM PAÍS DE TODOS

PODER PÚBLICO – 63 REPRESENTANTES			
INSTITUIÇÃO	ASSINATURA	E-mail	Telefone
ADAGRI			
BANCO DO NORDESTE			
BB			
CAGECE			
CÂMARA - CARIRI CENTRAL			
CÂMARA - CARIRI LESTE			
CÂMARA - CARIRI OESTE			
CEF - CAIXA ECONOMIC FEDERAL			
CEFET			
COGERH			
COMP. POLICIA MILITAR AMBIENTAL / JUAZEIRO			
CONAB			
CREDE 18			
CREDE 19			
DER			
DNOCS			
DNPM - DEP. NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL			
EAFC - ESCOLA AGROTECNICA FEDRAL DO CRATO			
EMATERCE			
EMBRAPA			
FUNASA			
IBAMA			
INCRA			
INSS			
ICMBIO - INST. CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADES			
PODER JUDICIÁRIO / COMARCA DE CRATO			
PODER JUDICIÁRIO			
PODER JUDICIÁRIO			
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAIARA			
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTANEIRA			
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANTONINA DO NORTE			
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARIPE			
PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSARÉ			
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA – CE			
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARBALHA			
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRO			
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO SANTO			
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES			
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRIAÇU			
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARIAS BRITO			

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRANGEIRO			
PREFEITURA MUNICIPAL DE JARDIM	x Thiagens Barros Gaetão	(88) 81 015696	THEOBG86@GMAIL.COM
PREFEITURA MUNICIPAL DE JATI			
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE	x [illegible]	88 8812 28215	LUCINHA_20@MSN.COM
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAURITI			
PREFEITURA MUNICIPAL DE MILAGRES			
PREFEITURA MUNICIPAL DE MISSÃO VELHA			
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA			
PREFEITURA MUNICIPAL DE PENAFORTE			
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTEIRAS			
PREFEITURA MUNICIPAL DE POTENGI	x VICENTE CAETANO DE CALDAS	99342203	94409038
PREFEITURA MUNICIPAL DE SALITRE			
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO CARIRI	x George Oliveira Pinha	georgelaboe@gmail.com	9914 4777
PREFEITURA MUNICIPAL DE TARRAFAS			
PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA ALEGRE			
PREFEITURA MUNICIPAL DO CRATO	x Paulo Klecius Z Oliveira	paulokleclus@16.com.br	9227 9112
PROJETO SÃO JOSÉ	x [illegible]	(88)3102.1280 / 9935.5099	claudiomapsj@hotmail
IBGE			
SECRETARIA DAS CIDADES	x Nilda David Euzélio		88-3102-1296
SEMACE			
SINE-IDT			
UFC			
URCA			

ANEXO C – FREQUÊNCIA DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NA PLENÁRIA TERRITORIAL REALIZADA NO PERÍODO DE 11 E 12 DE JUNHO DE 2012.



Instituto Agropolos do Ceará

Território da Cidadania do Cariri/CE

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Secretaria de Desenvolvimento Territorial

BRASIL UM PAÍS DE TODOS

SOCIEDADE CIVIL – 63 REPRESENTANTES			
INSTITUIÇÃO	ASSINATURA	E-mail	Telefone
ACB – ASSOC. CRISTÃ DE BASE			
ACOOA - ASSOC. DE CRIADORES OVINOCAPRINOS			
AGROPOLOS			
APA - ASSOCIAÇÃO PORTEIRENSE DE AGROECOLOGIA	x Cicero Marcel de Lima	marcieloop@yahoo.com.br	81132864
ASFAPI - ASSOCIAÇÃO DOS APICULTORES DE FARIAS BRITO			
ASSOC. DOS PREFEITOS DO CARIRI			
ASSOC. DOS PRODUTORES BOVINOCULTURA DE LEITE			
CÁRITAS			
CASA LILAS	x Beatriz Gomes Lima	casalilaiscrato@ig.com.br	
CMDS - CARIRI CENTRAL	x João Fructuoso de Pinho	FRUTUOSODEPINHO@GMAIL.com	99383335
CMDS - CARIRI LESTE			
CMDS - CARIRI OESTE			
COLETIVO DE JOVENS	x Gaetan de S Magalhães		99180929
COMITÊ DE BACIA DO ALTO JAGUARIBE			
COMITÊ DE BACIA DO SALGADO			
COMUNIDADES INDÍGERAS			
CONDEMA - CARIRI CENTRAL			
CONDEMA - CARIRI LESTE			
CONDEMA - CARIRI OESTE			
CONDIRC	x Antonia Zildete R. Costa	zildetecosta@gmail.com	
CONSEA - CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR			
COOP. DOS APICULTORES DO CARIRI			
COOP. DE CREDITO RURAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES DA MICRORREGIÃO DO CRATO	x Expedito Gerardo da Silva		92555335
CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA			
FAEC - FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO CEARÁ			
SINDICATO PRODUTORES RURAIS - CARIRI LESTE			
SINDICATO PRODUTORES RURAIS - CARIRI OESTE			
SINDICATO PRODUTORES RURAIS - CARIRI CENTRAL			
FATEC – CENTEC / CARIRI	Edna		
FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES - CARIRI CENTRAL	x Francisco Antonio de Sousa		88-81122994
FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES - CARIRI LESTE			
FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES - CARIRI OESTE			
FEDERAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS			
FETRAECE NO CARIRI	x Francisco José Alves	chicoalves13@bol.com.br	99127520
STTR – CARIRI CENTRAL			
STTR – CARIRI LESTE			
STTR – CARIRI OESTE			
FETRAF - CEARÁ			
SINTRAF - CARIRI CENTRAL			

SINTRAF - CARIRI LESTE			
SINTRAF -CARIRI OESTE			
FÓRUM ARARIPENSE			
FÓRUM DA MESORREGIÃO			
FÓRUM DE MULHERES	x Claudia Lucia B. Rozendo	claudialucia@gmail	99214151
FORUM DOS ASSENTADOS	x		
FRENTE SUL	x		
FUNDAÇÃO ARARIPE	x		
FUNDAÇÃO LIMA BOTELHO	x		
FUNDAÇÃO MUSSAMBÊ			
GRUNEC			
RECID - REDE DE ECUCAÇÃO CIDADÃ	x João Ulisses Filho (João do Crato)	joaodocrato@hotmail.com	97047574
KARIRIS AMBIENTAIS			
MST			
OIKOS CARIRI	x Maria Evilene Tiberio Viana	evilene viana@hotmail.com	94334694
ONG BEATO JOSE LOURENÇO	x		
ONG FLOR DO PIQUI	x Josefa Cicera Martins Alves	cicero_martins@yahoo.com.br	
ORGAECE			
REPRESENTAÇÃO DOS QUILOMBOLAS			
SEBRAE	x José Jomar Batista		3512 3322
SINTACE - SINDICATO DOS TECNICOS AGRICOLAS - CEARÁ			
SISAR			
UVC - UNIÃO DO VEREADORES DO ESTADO DO CEARÁ			
VIA SERTÃO			

ANEXO D – CONVITE PARA OFICINA DE QUALIFICAÇÃO DO PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO DO CARIRI/PTDRSS.

Território da Cidadania do Cariri/CE

Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

OFICINA DE QUALIFICAÇÃO DO PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO DO CARIRI/PTDRSS – ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS COM COMITÊS TEMÁTICOS

Cumprimentando V. Sª. vimos convidar esta Instituição/Entidade a participar da oficina de qualificação do PTDRSS Cariri/CE, com ênfase na elaboração de propostas de projetos estratégicos para o Território, conforme programação abaixo:

Local: Hotel Verdes Vales – Juazeiro do Norte - CE
Endereço: Av. Plácido Aderaldo Castelo, s/n, Bairro Lagoa Seca, Juazeiro do Norte - CE.
Data: 05 de maio de 2010.

- 08 às 09h – Credenciamento e café da manhã

- 09h – Abertura

- 09h20 – Apresentação das analises do diagnóstico territorial com ênfase nos temas dos seguintes comitês: ***SAÚDE, SANEAMENTO E ACESSO À ÁGUA E MEIO AMBIENTE***;

- 10h – Trabalho de grupo - Formulação de propostas de projetos estratégicos para o Território do Cariri como ação componente do Pano Territorial;

- 1140h – Sistematização dos trabalhos com apresentação das propostas de projetos estratégicos pelo grupo;

- 13h00 – Almoço;

Obs: Maiores informações: (88) 9616-2186 – (88) 3102-1281
Pedro Neto Lobo - Articulação Territorial do Cariri/CE

Claire Anne Viana
Coord. do Núcleo Dirigente
do Território
Poder Público
(COGERH – Cariri)

Francisco José Alves
Coord. do Núcleo Dirigente
do Território
Socied. Civil
(FETRAECE – Cariri)

Pedro Neto Lobo
Articulador Territorial
Cariri-CE

Território da Cidadania do Cariri/CE

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Secretaria de Desenvolvimento Territorial

OFICINA DE QUALIFICAÇÃO DO PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO DO CARIRI/PTDRSS – ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS COM COMITÊS TEMÁTICOS

Cumprimentando V. Sª. vimos convidar esta Instituição/Entidade a participar da oficina de qualificação do PTDRSS Cariri/CE, com ênfase na elaboração de propostas de projetos estratégicos para o Território, conforme programação abaixo:

Local: Hotel Verdes Vales – Juazeiro do Norte - CE
Endereço: Av. Plácido Aderaldo Castelo, s/n, Bairro Lagoa Seca, Juazeiro do Norte - CE.
Data: 06 de maio de 2010.

- 08 às 9h – Credenciamento e café da manhã

- 09h – Abertura

- 09h20 – Apresentação das analises do diagnóstico territorial com ênfase nos temas dos seguintes comitês: ***EDUCAÇÃO E CULTURA*** e ***DIREITO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL***;

- 10h – Trabalho de grupo - Formulação de propostas de projetos estratégicos para o Território do Cariri como ação componente do Pano Territorial;

- 1140h – Sistematização dos trabalhos com apresentação das propostas de projetos estratégicos pelo grupo;

- 13h00 – Almoço;

Obs: Maiores informações: (88) 9616-2186 – (88) 3102-1281
Pedro Neto Lobo - Articulação Territorial do Cariri/CE

Claire Anne Viana
Coord. do Núcleo Dirigente
do Território
Poder Público
(COGERH – Cariri)

Francisco José Alves
Coord. do Núcleo Dirigente
do Território
Socied. Civil
(FETRAECE – Cariri)

Pedro Neto Lobo
Articulador Territorial
Cariri-CE

Território da Cidadania do Cariri/CE

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Secretaria de Desenvolvimento Territorial

OFICINA DE QUALIFICAÇÃO DO PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO DO CARIRI/PTDRSS – ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS COM COMITÊS TEMÁTICOS

Cumprimentando V. Sª. vimos convidar esta Instituição/Entidade a participar da oficina de qualificação do PTDRSS Cariri/CE, com ênfase na elaboração de propostas de projetos estratégicos para o Território, conforme programação abaixo:

Local: Hotel Verdes Vales – Juazeiro do Norte - CE
Endereço: Av. Plácido Aderaldo Castelo, s/n, Bairro Lagoa Seca, Juazeiro do Norte - CE.
Data: 07 de maio de 2010.

- 08 às 9h – Credenciamento e café da manhã

- 09h – Abertura

- 09h20 – Apresentação das analises do diagnóstico territorial com ênfase nos temas dos seguintes comitês: ***ORGANIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DA PRODUÇÃO, AÇÕES FUNDIÁRIAS E INFRA-ESTRUTURA***;

- 10h – Trabalho de grupo - Formulação de propostas de projetos estratégicos para o Território do Cariri como ação componente do Pano Territorial;

- 1140h – Sistematização dos trabalhos com apresentação das propostas de projetos estratégicos pelo grupo;

- 13h00 – Almoço;

Obs: Maiores informações: (88) 9616-2186 – (88) 9247-1639 – (88) 3102-1281
Pedro Neto Lobo - Articulação Territorial do Cariri/CE

Claire Anne Viana
Coord. do Núcleo Dirigente
do Território
Poder Público
(COGERH – Cariri)

Francisco José Alves
Coord. do Núcleo Dirigente
do Território
Socied. Civil
(FETRAECE – Cariri)

Pedro Neto Lobo
Articulador Territorial
Cariri-CE

ANEXO E – CONVITE PARA. OFICINA DE CONSOLIDAÇÃO DO PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PTDRS

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT
DELEGACIA FEDERAL - MDA - CEARÁ

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Secretaria de Desenvolvimento Agrário

OFICINA DE CONSOLIDAÇÃO DO PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PTDRS

PARTICIPANTES: INTEGRANTES DOS COMITÊS TEMÁTICOS E SETORIAIS DO COLEGIADO TERRITORIAL

OBJETIVOS: Consolidar o processo de elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDRS.

TERRITÓRIO: Território da Cidadania do Cariri.

PERÍODO: 17/11/2010

LOCAL: SESI do Crato

PROGRAMAÇÃO:

HORÁRIO	ATIVIDADES	METODOLOGIA
8:00 – 8:30	Café da Manhã e Inscrição dos Participantes	Por ordem de chegada
8:30 – 9:00	Abertura e apresentação dos participantes por município.	Plenária
9:00 – 9:30	**Consolidação do PTDRS:** a) Importância da oficina para a consolidação do PTDRS; b) Importância da participação dos Comitês Temáticos e do Reconhecimento do PTDRS pelo Território.	Exposição dialogada em Plenária.
9:30 – 10:00	**Elaboração da Agenda 21 do Estado do Ceará:** a) Significado da Agenda 21 no Contexto Mundial; b) Importância da Agenda 21 para o Desenvolvimento Sustentável; c) Processo de Elaboração da Agenda 21 no Ceará.	Exposição dialogada em Plenária.
10:00 – 12:30	**Consolidação do PTDRS:** a) Contribuição para enriquecer o Diagnóstico; b) Contribuição para enriquecer a Análise do Ambiente Interno e Externo; c) Contribuição para enriquecer as Proposições do PTDRS.	Trabalho de Grupos
12:30 – 13:30	Almoço	
13:30 -15:00	Continuação dos trabalhos de grupos	
15:00 – 16:00	**Encaminhamentos e encerramento** a) Envio de informações primárias aos Consultores por parte dos municípios; b) Indicação de dez representantes do território para o encontro estadual de elaboração da Agenda 21 do estado do Ceará; c) Indicação de dois representantes por comitê para a oficina estadual de consolidação final dos PTDRS.	

ANEXO F – FOTOS RETIRADAS DURANTE AS PLENÁRIAS TERRITORIAIS.

Plenária territorial com a presença da Prof. Tânia Bacelar

Fonte: Josefa Cicera Martins Alves

Colegiado Territorial

Fonte: Josefa Cicera Martins Alves

Discutindo os assuntos por Eixo Temático

Fonte: Josefa Cicera Martins Alves

Exposição do trabalho realizado nos Eixos Temáticos

Fonte: Josefa Cicera Martins Alves

ANEXO G – FOTOS RETIRADAS DURANTE O GRUPO FOCAL

Grupo Focal com o núcleo dirigente

Fonte: Josefa Cicera Martins Alves

Grupo Focal com o núcleo dirigente

Fonte: Josefa Cicera Martins Alves